

Joanna Połatyńska

Sukcesja państw a obywatelstwo osób fizycznych



PASSPORT

SUKCESJA PAŃSTW
A
OBYWATELSTWO OSÓB FIZYCZNYCH

Strona pozostawiona pusta

JOANNA POŁATYŃSKA

**SUKCESJA PAŃSTW
A
OBYWATELSTWO OSÓB FIZYCZNYCH**

ŁÓDŹ 2013

© Copyright 2013 by Joanna Polatyńska

Recenzenci w przewodzie doktorskim:
prof. zw. dr hab. Tadeusz Jasudowicz
prof. UŁ dr hab. Anna Wyrozumska

Korekta
Małgorzata Czubińska

Redakcja techniczna
Szczepan Cholewa

Projekt okładki
Filip Andrzejak

ISBN: 978-83-937983-0-8

Wszystkie prawa zastrzeżone.
Publikacja dostępna na licencji CC BY-NC-ND 3.0 PL
w Repozytorium Uniwersytetu Łódzkiego

Oficyna e-BookPro
Łódź

Moim Rodzicom

Strona pozostawiona pusta

PRZEDMOWA

Sukcesja państw a obywatelstwo osób fizycznych jest przemyślaną na nowo i częściowo uzupełnioną wersją rozprawy doktorskiej, obronionej przeze mnie w 2006 roku na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Rozmowy z moim Promotorem, prof. dr hab. Piotrem Daranowskim, jak również uwagi Recenzentów w przewodzie doktorskim wpłynęły na ostateczny kształt monografii. Za wszystkie pomysły i uwagi niniejszym dziękuję.

Decyzja, by niniejsza monografia ukazała się wyłącznie w postaci elektronicznej podyktowana była – przede wszystkim – moim wielkim entuzjazmem dla idei *Open Access*, swobodnego i otwartego dostępu do wiedzy. Pierwszym i oryginalnym miejscem umieszczenia pliku w przestrzeni cyfrowej jest Repozytorium Uniwersytetu Łódzkiego (www.repozytorium.uni.lodz.pl).

Pragnę wreszcie serdecznie podziękować wszystkim moim Przyjaciółom z Oficyny e-BookPro, w szczególności zaś Małgosi Czubińskiej, mojej ukochanej i najwierniejszej redaktorce. Obiecuję, cokolwiek napiszę, przeczytasz pierwsza.

Joanna Połatyńska

Łódź, listopad 2012

Strona pozostawiona pusta

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	13
Część I. Obywatelstwo	17
Rozdział I. Definiując obywatelstwo	17
1. Obywatelstwo jako instytucja społeczna i prawna	17
2. Ewolucja koncepcji obywatela w europejskiej myśli prawniczej	22
3. Definicja obywatelstwa	48
Rozdział II. Obywatelstwo jako instytucja prawa międzynarodowego i krajowego	62
1. Koncepcja sfery wyłącznych kompetencji państwa	62
2. Ograniczenia kompetencji ustawodawcy krajowego do regulowania zagadnień obywatelstwa wynikające z prawa międzynarodowego	67
Rozdział III. Prawo do obywatelstwa jako prawo człowieka	81
1. Prawo do obywatelstwa w dokumentach międzynarodowych	81
2. Prawo do obywatelstwa w systemach krajowych	92
Część II. Obywatelstwo a sukcesja państw – w poszukiwaniu norm ogólnych	99
Rozdział I. Wpływ sukcesji państw na obywatelstwo osób zainteresowanych .	99
1. Zagadnienia wstępne	99
2. Ludność dotknięta sukcesją państw	111
Rozdział II. Sukcesja obywatelstwa w praktyce państw	115
1. Przypadki sukcesji skutkujące zanikiem państwa-poprzednika	115
1.1. Zjednoczenie państw	115
1.2. Rozpad państwa	118
2. Przypadki sukcesji nie powodujące zaniku państwa poprzednika	124
2.1. Sukcesja skutkująca powstaniem nowego państwa sukcesora	125
2.2. Cesja terytorium	134

Rozdział III. Zasady rządzące sukcesją obywatelstwa	140
1. Zagadnienia wstępne	140
2. Zasada nabycia obywatelstwa państwa sukcesora	141
3. Zasada utraty obywatelstwa państwa poprzednika	142
4. Zasada unikania bezpaństwowości	144
Rozdział IV. Zasady sukcesji obywatelstwa w projekcie Komisji Prawa Międzynarodowego	148
CZĘŚĆ III. Jednostka w zmienionym świecie – prawo opcji	157
Rozdział I. Sukcesja państw a poszanowanie woli ludności	157
1. Zagadnienia wstępne	157
2. Plebiscyt	159
3. Opcja	168
Rozdział II. Prawo opcji w praktyce państw	173
1. Opcja dawnego typu	173
2. Opcja nowożytna	180
Rozdział III. Prawo opcji w projekcie Komisji Prawa Międzynarodowego ...	192
Zakończenie	199
Wykaz orzecznictwa	203
Wykaz aktów prawnych	206
Bibliografia	211

To jest mój kraj? A kto tak powiedział?

William Shakespeare, *Henryk V*

Strona pozostawiona pusta

WPROWADZENIE

Każdy, kto uczył się kiedyś historii przyzna, że najbardziej dramatyczne jej rozdziały to te, które wiążą się z narodzinami i upadkiem państw. Od początków świata ludzie łączyli się w społeczności, walczyli z sąsiadami, zawierali sojusze i pokoje, zaś przyczyną i celem tego procesu była nieustanna, mniej lub bardziej krwawa, walka o terytorium. Prawo sukcesji państw to nic innego, jak próba ucywilizowania tej walki i opisanie jej precyzyjnymi terminami prawniczymi.

Zmiany terytorialne zawsze wiążą się z dramatem zamieszkującej sporne terytorium ludności, która postawiona zostaje przed faktem zmiany suwerena. Towarzyszy temu często również zmiana więzi społecznych, łączących jednostkę z innymi członkami społeczności państwowej. Formalnym wyrazem tego procesu jest właśnie zmiana obywatelstwa jednostki.

Obywatelstwo jest instytucją wywodzącą się jeszcze z czasów antycznych, której rozwój – zarówno z filozoficznego, jak i praktycznego punktu widzenia – jest jednym z najciekawszych zagadnień w prawie publicznym. Ewolucja poglądów na rolę i pozycję obywatela wobec państwa w dużej mierze tłumaczy praktykę państw w dziedzinie obywatelstwa. Różnorodność rozwiązań przyjmowanych przez państwa w traktatach sukcesyjnych jest w istocie niczym innym, jak pochodną odpowiedzi na teoretyczne pytanie, jak regulowane być powinny wzajemne relacje jednostka-państwo.

O szczególnym charakterze tej instytucji świadczy również jej postrzeganie jako instytucji zarówno prawa wewnętrznego, jak i prawa międzynarodowego, tym bardziej, że do wieku XX obywatelstwo było uważane za instytucję należącą do tzw. sfery zastrzeżonej kompetencji państw. Analizując wzajemne powiązania obu systemów można wysunąć wniosek, że w istocie regulacje te nie są wobec siebie konkurencyjne, a wręcz przeciwnie, normują one dwa odrębne aspekty obywatelstwa, tworząc w miarę spójny system.

Prawdopodobnie to właśnie kumulacja szczególnych okoliczności związanych z konkretnymi przypadkami sukcesji państw leżała u podstaw faktu, że przez lata ten aspekt zjawiska nie podlegał regulacji międzynarodowej. Tradycyjne podejście do zagadnienia sukcesji obywatelstwa sytuowało ją – podobnie jak całą dziedzinę obywatelstwa – w sferze prawa wewnętrznego, a co za tym idzie, kompleksowa regulacja międzynarodowa nie była możliwa ze względu na autonomię ustawodawców krajowych. Zwolennicy takiego podejścia podnoszą wciąż, że niemożliwością jest ustanowienie norm ogólnych w tej dziedzinie, gdyż różnorodność przypadków sukcesji państw nie pozwala na ujednolicenie zasad nią rządzących. Jednak rozwój prawa międzynarodowego, a przede wszystkim praktyka państw wskazuje, że w istocie niemożliwością jest właśnie pozostawienie problematyki obywatelstwa ludności zamieszkującej podlegające sukcesji państw terytorium wyłącznie ustawodawstwu państw uczestniczących w sukcesji. Dlatego też zainteresowane państwa coraz częściej regulowały obywatelstwo podległej im ludności w drodze porozumień między sobą. Początkowo były to fragmentaryczne postanowienia dotyczące obowiązku emigracji, bądź też zmiany religii w partykularnie określonych przypadkach, z czasem państwa decydowały się na kompleksową regulację dotyczącą obywatelstwa całej, zamieszkującej sporny obszar populacji.

Celem niniejszej pracy jest próba kompilacji zasad rządzących sukcesją obywatelstwa osób fizycznych. Zasady te

wywodzą się z niemal sześćsetletniej praktyki państw i mimo że co do zasady każdy przypadek sukcesji charakteryzuje się odrębnymi uwarunkowaniami, można je sformułować w sposób na tyle ogólny, by nadać im walor norm abstrakcyjnych. Ze względów metodologicznych omawiane przykłady praktyki zostały podzielone wedle kryterium modelu sukcesji na przypadki, w których powstaje państwo sukcesor, a państwo poprzednik zanika, przypadki, w których powstaje państwo następcy, lecz państwo poprzednik nie zanika, oraz na przypadek, gdy nie powstaje nowe państwo sukcesor i nie zanikają państwa poprzednicy. Przegląd rozwiązań prawnych przyjmowanych w praktyce państw ograniczony jest wyłącznie do sytuacji, w których sukcesja państw następowała zgodnie z prawem międzynarodowym. Spod analizy zostały zatem wyłączone stany faktyczne, które wiązały się z bezprawnym zagarnięciem terytorium. Wyłączone zostały również – w wąskim zakresie dotyczącym sukcesji obywatelstwa osób fizycznych – te przypadki zmiany obywatelstwa, które dokonane były przez państwa nie posiadające do tego tytułu prawnego¹.

Analizę praktyki państw poprzedza obszernie omówienie instytucji obywatelstwa, jej natury, filozoficznego uzasadnienia oraz miejsca, jakie zajmuje ona w systemie prawa. Jest to zabieg uzasadniony z tego względu, iż to właśnie przemiany, jakim

¹ Zarówno orzecznictwo, jak i doktryna prawa międzynarodowego nie ma wątpliwości, że w przypadkach niezgodnego z prawem międzynarodowym zajęcia terytorium, państwo-agresor nie ma prawa przeprowadzenia zmiany obywatelstwa ludności zamieszkującej zajęte terytorium. Jak stwierdził Amerykański Sąd Apelacyjny Drugiego Okręgu (United States Court of Appeals for the Second Circuit) w sprawie *United States ex. rel. Paul Schwartzkopf v. Byron* (1943): „*In our view an invader cannot under international law impose its nationality upon residents of the subjugated country without their consent, express or tacit*” [American Journal of International Law, vol. 37 (1943), s. 634 i n.]. Dlatego też z kręgu badanych przypadków sukcesji państw wyłączone są te, które wiążą się z bezprawną aneksją terytorium, oraz przypadki zmiany obywatelstwa ludności zamieszkującej okupowane terytorium przez okupanta (np. praktyka radziecka zmiany obywatelstwa osób zamieszkujących zachodnią Ukrainę i Białoruś z polskiego na radzieckie w latach 1940-1945).

podlegała sama koncepcja obywatelstwa w ogromnym stopniu determinowały ewolucję rozwiązań przyjmowanych przez państwa w konkretnych przypadkach sukcesji. To również zmiana postrzegania jednostki w płaszczyźnie międzynarodowej stała się przyczyną zwrócenia uwagi na wolę osób uczestniczących w sukcesji państw, a co za tym idzie, na wykształcenie się prawa opcji, któremu poświęcona jest ostatnia część rozważań.

CZĘŚĆ I

OBYWATELSTWO

Rozdział I

Definiując obywatelstwo

1. Obywatelstwo jako instytucja społeczna i prawna

Obywatelstwo jest instytucją, która wymyka się tradycyjnym klasyfikacjom. Mimo iż instynktownie można wskazać jej istotę, to jednak bliższe próby jej określenia, ustalenia zakresu pojęcia, wreszcie konstrukcja definicji napotyka na liczne przeszkody. Podstawowe problemy wiążą się z wieloznacznością samego terminu. Specyfiką obywatelstwa jest bowiem to, że – jak każda kategoria związana ze społeczeństwem – może być badana zarówno z punktu widzenia nauk prawnych, jak również z perspektywy nauk o społeczeństwie.

Nie ulega wątpliwości, że obywatelstwo – będąc instytucją prawną – jest również instytucją społeczną i jako taka odwołuje się przede wszystkim do poczucia tożsamości i wspólnoty wśród członków grupy. W niektórych społecznościach to właśnie aktywne wykonywanie praw politycznych związanych ze statusem obywatela

jest czynnikiem spajającym społeczeństwo obywatelskie¹. Pojęcie obywatelstwa łączy w sobie zatem dwa aspekty zjawiska, które nie mogą być rozpatrywane odrębnie.

Z punktu widzenia socjologicznego, pierwszym krokiem do dalszych rozważań jest odróżnienie dwóch nakładających się pojęć, narodu i społeczeństwa obywatelskiego, które, choć ze sobą zbieżne, nie są jednak tożsame. Przeprowadzenie takiego rozróżnienia rodzi niekiedy spore trudności, a pomyłka w istocie jest bardzo łatwa, bowiem w zasadzie chodzi o to samo: o wyodrębnienie cechy, która będzie determinować jednostki na tyle, by tworzyły określoną grupę. Jednak przy ocenie charakteru tych cech dochodzi się do istoty rozróżnienia.

Kiedy mówimy „naród”, mamy na myśli wspólnotę ludzką, która może, lub nie, ale w każdym bądź razie aspiruje do bycia samookreślającą się (*self-determining*). Narodowość oparta jest na wspólnym dziedzictwie kulturowym, które wyróżnia grupę narodowościową spośród innych grup. Naród powstaje na bazie grupy etnicznej, lecz się do niej nie ogranicza; naród to ludzie powiązani więzią symboliczną, która przesądza o ich wspólnej tożsamości². Naród może być symboliczny i scentralizowany, może

¹ Taka funkcja obywatelstwa jest charakterystyczna dla społeczeństw anglosaskich, zwłaszcza społeczeństwa amerykańskiego. Przeciwnieństwem będą społeczeństwa tych państw, które powstały jako państwa narodowe (a więc przede wszystkim państwa powstające w XIX wieku m.in. Włochy, jak również państwa powstałe po I wojnie światowej, m.in. Polska, Czechosłowacja, państwa bałkańskie), bowiem w takim przypadku czynnikiem determinującym społeczeństwo jest wspólna tożsamość narodowa.

² Więź ową nazywał Grotius – za Paulusem – „duchem”, opisując ją jako „*pełne i doskonałe zjednoczenie dla celów życia obywatelskiego, zjednoczenie, którego pierwszym nytworem jest najwyższa władza państwowa, będąca węzłem spajającym państwo, oddechem życiowym, którym oddycha tysiące ludzi, jak podaje Seneka. (...) Naród nie przestaje istnieć, jak długo trwa nadal istotna cecha, duch narodu*” [H. Grotius, *Trzy księgi o prawie wojny i pokoju*, Warszawa 1957, t.I, s. 408 i n.]. Współcześnie niektórzy kontestują istnienie owego ducha wskazując, że w istocie należałoby przyjąć, że narody i społeczeństwa nie są niczym innym jak „wymyślonymi wspólnotami”, które istnieją wyłącznie dlatego, iż członkowie określonych grup „wyobrażają sobie”, że

być nawet hierarchiczny, jednakże owa więź kulturalno-religijna musi być wyraźna. Nie można jednak utożsamiać narodu z grupą etniczną. Naród jest wspólnotą wyodrębnioną historycznie, związaną z określonym terytorium, wyróżniającą się z innych społeczności zinstytucjonalizowaną kulturą. W tym znaczeniu naród jest podwaliną społeczeństwa obywatelskiego i państwa³.

Natomiast mówiąc o społeczeństwie obywatelskim tworzącym państwo, odnosimy się do określonych instytucji polityczno-prawnych, które w takiej wspólnocie istnieć muszą, muszą funkcjonować, by twór ten był suwerenny. Społeczeństwo, w przeciwieństwie do narodu, musi być horyzontalne i połączone czymś więcej niż więzią symboliczną. Społeczeństwo to łącząca ludzi ze sobą w sposób trwały więź instytucji, organizacji, ideałów i postaw, które powodują, że ludzie mają poczucie „codziennej”, a nie „odświętnej” wspólnoty: wspólnych interesów, wspólnych potrzeb oraz środków działania⁴. Każde społeczeństwo opiera się

tworzą wspólnotę. Owo wyobrażenie miałoby prowadzić do wytworzenia wspólnej dla danej grupy kultury (opartej m.in. na religii), która prowadziłaby w konsekwencji do wykształcenia i kultywowania we wspólnocie poczucia tożsamości narodowej. Por. B. Anderson, *Imagined Communities*, Londyn 1991, s. 56 i n.

³ Por. rozważania Davida Millera odnośnie narodu i współczesnych nacjonalizmów w: D. Miller, *On Nationality*, Oxford 1995 ss. 21-23. Miller kładzie szczególny nacisk na terytorialno – historyczny aspekt tożsamości narodowej argumentując, że członkowie społeczności identyfikują się przede wszystkim z miejscem przez nich zamieszkiwanym, stanowiącym „ojczyznę”. To pozwala odróżnić wspólnotę narodową od np. wspólnoty religijnej, która z określonym terytorium związana nie jest, stanowiąc związek przede wszystkim duchowy. Ponadto, wskazanie cechy, która łączy wszystkich członków społeczności pozwala na w istocie proste odróżnienie między „współobywatelami” a „obcymi”, co widoczne było przede wszystkim w społeczeństwach dawnych, zwłaszcza w okresie antycznym, w oczywistym podziale na „Rzymian” i „barbarzyńców”; analogiczne podziały można było zaobserwować również w średniowieczu. Por.: ibidem, s. 30 i n.

⁴ Zdaniem W. Osiatyńskiego społeczeństwo obywatelskie jest autonomicznym bytem, który zdolny jest równoważyć władzę państwową, pozwalając jednocześnie społeczeństwu przejawiać swoje interesy i potrzeby, jednoczyć się wobec spraw wspólnej troski oraz wpływać na decyzje publiczne. Społeczeństwo

bowiem na współpracy, zaś w istocie wyznacznikiem społeczeństwa obywatelskiego jest wzajemne uznawanie się przez członków grupy za współobywateli⁵.

Te dwie kategorie są ze sobą związane ściśle, w XIX wieku to właśnie państwa tworzyły nowoczesne narody, dawały ludziom poczucie tożsamości i przynależności. Stąd też wywodzi się koncepcja państwa narodowego, leżąca u podstaw zasady samostanowienia narodów. Idea państwa narodowego związała pojęcie obywatelstwa z pojęciem narodowości, skutkiem czego przynależność państwowa zaczęła decydować o przyporządkowaniu danej osoby do narodu danego państwa. Terminem „obywatelstwo” zaczęto więc określać nie tylko fakt związania jednostki z państwem, ale i przynależność do wspólnoty narodowej tego państwa. W związku z tym, stwierdzić można, iż obecnie obywatelstwo ma dwa różne znaczenia: znaczenie polityczne lub, inaczej mówiąc, społeczne, oraz znaczenie prawne. Z punktu widzenia społecznego, obywatelstwo opisuje związek istniejący między jednostką

obywatelskie ma więc dwa wymiary. Pierwszy z nich ma charakter czynny: poprzez społeczeństwo obywatelskie realizowane są interesy i cele składających się na nie grup oraz jednostek wchodzących w skład tych grup. Drugi ma charakter obronny: instytucje społeczeństwa obywatelskiego służą hamowaniu i równoważeniu władzy państwowej. Współczesne społeczeństwo obywatelskie działa przede wszystkim na dwóch polach: jednym z nich jest gospodarka rynkowa, drugim opinia publiczna (wolne media, debata polityczna, wiece i demonstracje). Społeczeństwo obywatelskie musi być bowiem bytem politycznie aktywnym, jeśli to do społeczeństwa – narodu należeć ma, zgodnie z powszechnie przyjmowaną koncepcją umowy społecznej, władza zwierzchnia w państwie. Zob. szerzej W. Osiatyński, *Rzeczpospolita Obywateli*, Warszawa 2004, s. 120 i n.

⁵ Bowiem w praktyce możemy obserwować takie przypadki, kiedy mimo przynależności do tej samej grupy etnicznej, dwa narody – społeczeństwa obywatelskie – będą uważały się za odrębne twory polityczne (np. społeczeństwa niemieckie i austriackie). Por. szerzej zagadnienie tożsamości narodowej we współczesnych społeczeństwach Europy w: J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, Warszawa 1993 s. 17 i n., podobnie W. Osiatyński, *Rzeczpospolita...*, op.cit. s. 98 i n.

a społeczeństwem bądź narodem, z punktu widzenia prawnego, termin ten określa więc między jednostką a państwem⁶.

Współczesna koncepcja obywatelstwa nie jest zatem ani koncepcją *stricte* prawną, ani teorią wyłącznie socjologiczną. Obywatelstwo to w istocie „idea”, która znajduje swe odbicie w prawie. Jako instytucja prawna, obywatelstwo tworzy wspólnotę obejmującą wszystkich, którzy związani są węzłem prawnym z państwem. W tym sensie może być pojmowane jako zespół norm i zasad, które stanowią wyróżnik społeczeństwa. Choć niniejsze rozważania poświęcone są wyłącznie prawnym aspektom zagadnienia, nie można jednocześnie zapominać o społecznych uwarunkowaniach obywatelstwa. To właśnie względy polityczno-społeczne mają największe znaczenie w konkretnych przypadkach sukcesji państw, determinując regulacje przyjmowane przez ustawodawców krajowych⁷.

⁶ Podobnie rzecz ujmuje A. De LaPradelle, w A. De LaPradelle, J.P. Niboyet, *Répertoire de Droit International*, Paris, 1931, vol. IX, s. 249.

⁷ Uwarunkowania owe były widoczne w regulacjach nowo powstałych państw po I i II wojnie światowej, gdy zarówno po rozpadzie Monarchii Austro-Węgierskiej, jak i w procesie dekolonizacji, kryterium narodowościowe i etniczne odegrało decydującą rolę jako podstawa wyodrębnienia nowych, suwerennych państw. W latach pięćdziesiątych XX wieku praktykę odwoływania się do czynników narodowościowych przy określaniu kręgu obywateli nowo powstałych państw obserwować można było jeszcze w przypadku niektórych państw powstających po rozpadzie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, zwłaszcza tych, które etnicznie różniły się od ludności rosyjskiej przesiedlonej na terytorium byłych republik sowieckich (por. np. art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 1994 roku o obywatelstwie Łotwy, który przewidywał, że obywatelstwo łotewskie nabywają Łotysze i Liwowie, którzy na stałe zamieszkują na terytorium Łotwy [Ustawa z 22.06.1994 o obywatelstwie Republiki Łotewskiej; tekst dostępny na <<http://www.humanrights.lv/doc/latlik/citiz1.htm>>]. Podobnie Komisja Arbitrażowa do spraw Jugosławii odwoływała się do kryterium etnicznego stwierdzając, iż „*z mocy prawa każdy człowiek może wybrać, do jakiej społeczności etnicznej, religijnej lub językowej należy*”, a co za tym idzie „*w opinii Komisji jedną z możliwych konsekwencji stosowania tej zasady do ludności serbskiej w Bośni i Hercegowinie oraz Chorwacji jest uznanie w porozumieniach zawartych między republikami jej prawa do wyboru obywatelstwa, ze wszystkimi prawami i obowiązkami wynikającymi stąd wobec odpowiednich państw*” [Opinia nr 2, *International Law Reports*, Vol. 92, s. 167 i n.]. Obecnie kryterium to należy już do rzadziej wykorzystywanych.

2. Ewolucja koncepcji obywatela w europejskiej myśli prawniczej

Obywatelstwo jest jedną z najstarszych instytucji europejskiej myśli polityczno-prawnej. Nic zatem dziwnego, że przez stulecia przechodziło burzliwe przemiany. Zmieniały się nie tylko środki prawne je regulujące, ale także koncepcje filozoficzne leżące u podstaw ustawodawstw krajowych, jak również cele społeczne, które przyświecały takim, a nie innym rozwiązaniom prawnym, tworząc różne modele obywatelstwa.

Idea obywatelstwa jako więzi łączącej jednostkę z państwem wypływa z samej koncepcji państwa, nie sposób bowiem wyobrazić sobie tworu państwowego bez ludności zamieszkującej określone terytorium i podległej efektywnej władzy. Zatem ewolucja koncepcji obywatelstwa jest w istocie pochodną ewolucji poglądów na państwo.

Z pojęciem tym spotykamy się już w czasach starożytnych, gdy wraz z pojawieniem się miast – republik greckich powstaje pojęcie obywatela, które znamionuje przede wszystkim prawo do udziału w sprawach politycznych gminy⁸. Arystoteles uważał, że

⁸ Grecka nazwa obywatelstwa – *politeia* – wywodzi się właśnie od *polis*, określającego miasto-państwo. Jednakże zakres samego terminu różni się poważnie w porównaniu ze współczesnym zakresem pojęcia „obywatel”, zwłaszcza, jeśli chodzi o krąg osób uznawanych za obywateli. Co prawda w Atenach, najlepiej znanym z greckich *polis*, obywatelami byli wszyscy wolno urodzeni mieszkańcy, ale prawo do uczestniczenia w Zgromadzeniu Ludowym (*ekklesia*) posiadali wyłącznie mężczyźni, którzy mogli wywieść swój rodowód od pierwszych mieszkańców miasta. Obywatelstwa nie można było nabyć w drodze zamieszkiwania na terytorium miasta – państwa, a jedynie przez urodzenie czy nadanie. Pochodzenie było przy tym kryterium najistotniejszym, naturalizacja miała miejsce w wyjątkowych wypadkach. Mimo podjętych za czasów Solona (580-570 p.n.e.) prób rozszerzenia praw obywateli ateńskich (m.in. przez uzależnienie nabycia obywatelstwa od cenzusu majątkowego, co doprowadziło do przyznania statusu obywatela obcym rzemieślnikom osiadłym w Atenach), nie

dobry obywatel powinien mieć władzę i zdolność do rządzenia i bycia rządzonym, gdyż jest to najwyższa cnota obywatelska. Stwierdzając, iż:

„pojęcia obywatela w istotnej jego treści nic bezwzględnie trafniej nie określa niż prawo udziału w sądach i rządzie”⁹

definiował najważniejsze prawa publiczne, które wiązały się ze statusem obywatela *polis*. Jednak, mimo istnienia dość precyzyjnych uregulowań, wskazuje się, że tę pierwszą koncepcję obywatelstwa w kulturze europejskiej charakteryzowała pewna tautologia, bowiem tylko obywatele mogli być aktywni politycznie i zarazem tylko aktywnych politycznie uznawało się za prawdziwych obywateli¹⁰.

obejmowały one jednak ani kobiet (wolnych czy niewolnic), ani niewolników, ani też cudzoziemców, którzy nie parali się rzemiosłem. Kobiety wolne, których ojcowie byli obywatelami, posiadały obywatelstwo miasta, jednakże nie wiązały się z nim żadne prawa publiczne (status wolnych kobiet ateńskich określa się czasem obrazowo „dożywnością niepełnoletniością” – por. szerzej M. Jaczynowska, D. Musiał, M. Stępień, *Historia Starożytna*, Warszawa 2001, s. 298 i n.). Także reformy wdrażane w latach 508-507 p.n.e. przez Klejstenesa, który, zastępując stary system rodowy systemem terytorialnym, rozciągnął obywatelstwo ateńskie na ubogich mieszkańców przedmieść oraz wielu cudzoziemców, z których wielu w „normalnych warunkach” nie miałooby szans na legalne nabycie statusu obywatela (Arystoteles, wyrażając się krytycznie o reformach Klejstenesa, stwierdzał z rezygnacją: „i tych trzeba nazywać obywatelami”), Zasady przyznawania obywatelstwa ateńskiego zostały jeszcze zawężone przez reformę Peryklesa, który – zmieniając prawo o obywatelstwie (451-450 r.p.n.e.) – ograniczył możliwość nabycia obywatelstwa ateńskiego tylko do przypadków pochodzenia od rodziców, którzy oboje byli obywatelami (zatem dzieci pochodzące z małżeństw „mieszanych” nie mogły stać się obywatelami Aten; paradoksalnie pierwszą „ofiara” nowego prawa padł sam jego twórca, gdy musiał prosić Zgromadzenie Ludowe o uznanie za obywatela swego syna ze związku z Aspazją z Miletu, który, zgodnie z prawem, był „półateńskiej krwi”, a więc obywatelstwa nabyć nie mógł) [za: Tukidydes, *Wojna Peloponeska*, księga II (34-46)].

⁹ Arystoteles, *Polityka*, Księga III, Rozdział I, Warszawa 2004, s. 77

¹⁰ „Obywatel nie zostaje obywatelem przez to, że gdzieś zamieszkał, bo także metoikowie [cudzoziemcy, którzy osiedlili się w mieście] i niewolnicy mają wspólne z obywatelami miejsce zamieszkania. Nie są też jeszcze obywatelami ci, którzy biorą udział w nymiarze sprawiedliwości w ten sposób, że stają przed sądem czy to jako pozwani, czy jako pozwający,

O wiele dalej idące implikacje obywatelstwa obserwować możemy w systemie prawnym starożytnego Rzymu. O ile współcześnie obywatelstwo ma zasadnicze znaczenie przede wszystkim dla sfery prawa publicznego, to w systemie prawa rzymskiego miało ono istotny wpływ na zdolność prawną, co bezpośrednio związane było z wykształconą wówczas zasadą personalności prawa. Na tej podstawie pełną zdolność prawną w sferze rzymskiego *ius civile* miał wyłącznie obywatel rzymski – *civis Romanus*¹¹ – i z tego tytułu przysługiwały mu określone uprawnienia, zarówno w sferze prawa prywatnego¹², jak i prawa publicznego¹³.

*gdyż to przysługuje również obcym na podstawie zawartych traktatów (i takie zastrzeżenia bowiem w nich bywają), a w wielu miejscach nawet metoikowie prawa tego w pełni nie posiadają, lecz muszą starać się o przydzielenie patrona, tak że udział ich w tej dziedzinie wspólnoty jest do pewnego stopnia ograniczony. (...) Przyjmujemy tedy, że obywatelami są ci, którzy [mając dostęp do tych funkcji] uczestniczą w rządzeniu państwem. Taka byłaby najwięcej może odpowiednia definicja obywatela, obejmująca wszystkich, których mienimy obywatelami". [Arystoteles, *Polityka*, op.cit. s. 76 i n.].*

¹¹ *Cives Romani*, posiadający pełną zdolność do czynności prawnych określani byli *cives optimo iure*. Poza „pełnoprawnymi” obywatelami istniała również kategoria obywateli „niepełnoprawnych” (*cives non optimo iure, cives minuto iure*), do której należeli przede wszystkim wyzwolenicy (*libertini*), którzy pozbawieni byli niektórych praw, m.in. prawa głosowania. [Por. W. Wołodkiewicz, *Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*, Warszawa 1986, s. 32 i n.].

¹² Sfera prawa prywatnego obejmowała przede wszystkim *ius conubii* – prawo zawierania rzymskiego związku małżeńskiego (*iustae nuptiae, iustum matrimonium*), władzę ojcowską (*patria potestas*), prawo zostania pełnoprawnym członkiem rodu (*ius gentilitatis*), oraz prawo sporządzania testamentu (*testamenti factio*) zgodnie z *ius civile* (tj. testamentu mancypanyjnego, *testamentum per aes et libram*). Obywatel rzymski mógł podejmować skuteczne czynności prawne w świetle prawa rzymskiego (w wykonaniu *ius commercii*) oraz być podmiotem własności kwirytarnej (*dominium ex iure Quiritium*), a także stroną w procesie legisakcyjnym (*ius actionis*). Także tylko osoby zaliczane do *populus Romanus* miały prawo noszenia odzieży i obuwia obywatela rzymskiego (*toga i calceus*) [zob. szerzej, K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, Warszawa 1997, s. 196 i n.; także: W. Bojarski, *Prawo rzymskie*, Toruń 1999].

¹³ W sferze prawa publicznego uprawnienia te obejmowały *ius suffragii*, czyli prawo do uczestniczenia w zgromadzeniach ludowych i możliwość głosowania w trakcie uchwalania ustaw (*leges, plebiscita*), tudzież wyboru wyższych *magistratus* republikańskich (konsul, dyktator, pretor, cenzor, edyl, kwestor). Mógł też być sam na te stanowiska wybierany, bowiem przysługiwało mu *ius honorum*. Obywatel

Uprawnieniom tym towarzyszyły – co stanowiło kontynuację myśli greckiej – obywatelskie obowiązki¹⁴.

miał ponadto prawo odwoływania się od wyroków zebrania ludowych (*ius provocationis*), prawo spełniania obrzędów religijnych (*ius sacrorum*, które jednocześnie wiązało się obowiązkami obywatelskimi) oraz prawo zajmowania pod uprawę gruntów państwowych [szerzej, W. Rozwadowski, *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Poznań 1992, s. 90 i n; W. Wołodkiewicz, *Prawo rzymskie...*, op.cit. s. 32 i. n.]. W okresie republiki obywatel rzymski nie mógł mieć obywatelstwa innego miasta, od czasów pryncypatu było to już możliwe (choć jeszcze Marek Tuliusz Cyncero w mowie *pro Balbo* mówił, iż „*duarum civitatum civis noster esse iure civili nemo potest*”. [tekst dostępny na <<http://www.thelatinlibrary.com/cicero/balbo.shtml>>]). W późniejszym okresie posiadanie obywatelstwa rzymskiego w prowincjach Imperium było swoistym immunitetem, maksyma *civis Romanum sum* stanowiła odbicie tradycyjnej zasady nietykalności obywatelskiej, która oznaczała podleganie wyłącznie jurysdykcji rzymskiej, nie zaś miejscowej, co w wielu wypadkach mogło uratować życie. Najslawniejszym przypadkiem „ochronnego” działania obywatelstwa był przypadek Św. Pawła z Tarsu, który z racji urodzenia posiadał obywatelstwo rzymskie: „*A gdy go skępowano rzemieniami, rzekł Paweł do setnika stojącego obok: Czy wolno wam bić ową obywatela rzymskiego i to bez wyroku sądowego? A gdy to setnik usłyszał, przystąpił do dowódcy, aby mu o tym donieść i rzekł: Co ty chcesz zrobić? Człowiek ten jest przecież obywatelem rzymskim. Zaraz też odstąpili od niego ci, którzy go mieli przesłuchać; a dowódca, gdy się dowiedział, że jest obywatelem rzymskim, przeląkł się i kazał go rozpuścić.*” [Dz. 22, 25-29, Biblia to jest Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu, Brytyjskie i Zagraniczne Towarzystwo Biblijne, Warszawa 1990].

¹⁴ Podstawowymi obowiązkami związanymi z obywatelstwem Rzymu były płacenie podatków oraz służba wojskowa. Do państwowych obowiązków obywatela zaliczano również składanie ofiar i wypełnianie wszelkich nakładanych przez ramy kultu powinności. Odstępstwo od religii – nie od wiary, lecz od samej religii, kultu, rytuałów i państwowych obrządków, przez długie wieki traktowane było jak sprzeniewierzenie się idei państwa, Rzymu oraz jedności narodowej. Ten polityczny wymiar obrzędów religijnych miał tym większe znaczenie, że z ich właściwym wypełnianiem Rzymianie przez długie wieki wiązali pomyślność swojej ojczyzny - „*tak ich (Rzymian) potęga i powaga zapanały nad całą ziemią, tak ich państwo rozciągnęło granice poza ścieżki słońca, poza sam Ocean, skoro na wojnie hartują bogobojne męstwo, a miasto umacniają świętymi obrzędami, obecnością czystych dzieńw, wieloma ofiarami i tytułami kapłanów.*” (M. Municius, Octavius VI). Wobec tak pojmowanego obowiązku religijnego wszelkie zaniedbanie kulturowych powinności traktowane było jako wystąpienie przeciw własnej społeczności [por. szerzej: B. Smęder, *Miedzy religio a superstitio: miejsce magii w kulturze starożytnego Rzymu*, Kraków 2005].

Antyk zatem stworzył instytucję obywatelstwa powiązaną bezpośrednio ze statusem jednostki w państwie, łącząc pozycję obywatela – *civis* – z określonym katalogiem praw i obowiązków jednostki. Jest to zarazem pierwszy z modeli obywatelstwa, jaki wykształciła europejska myśl polityczno-prawna: obywatelstwo ujmowane jako członkostwo w monolitycznej grupie etnicznej i religijnej, zamkniętym społeczeństwie miasta – państwa, które to członkostwo było jednocześnie wyznacznikiem statusu jednostki w tejże grupie, manifestującym się dopuszczeniem do sprawowania urzędów i innych form aktywnego uczestnictwa w życiu politycznym społeczności¹⁵.

Jednakże wobec wzrostu potęgi Imperium Rzymskiego i jego ekspansji terytorialnej, w sytuacji, gdy w stosunki z obywatelami rzymskimi wchodził zarówno peregryni, jak i cudzoziemscy mieszkańcy podbitych prowincji, tak wąska konstrukcja obywatelstwa przestała odpowiadać rzeczywistości i stała się niemal archaiczną przeszkodą w rozwoju stosunków gospodarczych. W okresie późnej republiki konieczna stała się reforma instytucjonalna, która bądź rozszerzyłaby grono obywateli, bądź uprościłaby prawo i procedury w stosunkach między obywatelami i nie-obywatelami. Dlatego też po tzw. wojnie ze

¹⁵ Nieco inaczej opisuje ewolucję modelu społecznego miasta państwa Fiorella Dell'Olio, która kładzie nacisk przede wszystkim na udział społeczności w sprawowaniu rządów. Zauważa ona, że wbrew swojej nazwie, wczesne demokracje greckie nie zakładały szerokiego udziału mieszkańców w aparacie władzy, czyniąc ją dostępną wyłącznie wyższej arystokracji – rzeczywistych obywateli. Wraz z rozszerzaniem się kręgu osób uprawnionych do sprawowania władzy rozszerzano również krąg obywateli miasta państwa, co w konsekwencji doprowadziło do zmiany charakteru tej instytucji, obywatelstwo bowiem utraciło swe etniczne konotacje, jeśli można je było nabyć nie tylko przez urodzenie. Autorka dochodzi jednak do tych samych wniosków, konkludując, iż w późniejszym okresie, a zwłaszcza w Rzymie, obywatelstwo stało się przede wszystkim wyznacznikiem pozycji jednostki w społeczeństwie, jego aktywna funkcja (udział w sprawowaniu władzy) zeszła na dalszy plan. Por. F. Dell'Olio, *The Europeanization of Citizenship. Between the Ideology of Nationality, Immigration and European Identity*, Ashgate 2005, s. 17 i n.].

sprzymierzeńcami (*bellum sociale*), w latach 90-89 p.n.e., na mocy dwóch ustaw, *Lex Julia de civitate latinis et sociis danda* i *Lex Plautia Papiria de civitate Romana*, przeprowadzono pierwszą reformę¹⁶ *civitatis Romanae*, rozszerzając krąg obywateli rzymskich na wszystkich wolnych mieszkańców Italii oraz Galii Cispańskiej. Zaś ostateczny kres tej najwcześniejszej koncepcji obywatelstwa przyniosła *Constitutio Antoniniana de civitate*, edykt cesarza Marka Aureliusza Severusa Antoniusza Karakalli z 212 r. n.e., w której cesarz:

„nadaje wszystkim cudzoziemcom [peregrynom] na świecie obywatelstwo rzymskie, zachowując wszystkie godności obywatelskie¹⁷”.

¹⁶ Po wydaniu *Lex Julia*, reforma objęła tylko tych Latynów, czyli sprzymierzonych (*socii*), którzy nie wzięli udziału w buncie przeciwko Rzymowi, dopiero przyjęta rok później *Lex Plautia Papiria* przyznawała obywatelstwo wszystkim Latynom, którzy złożyli broń. W jej wyniku pozostały jedynie dwie grupy społeczne różniące się statusem prawnym, obywatele rzymscy oraz peregryni. T. Zieliński uważa, że nadanie obywatelstwa Latynom nie tylko przyspieszyło kulturową konsolidację całego półwyspu, ale i przyczyniło się do politycznego scalenia państwa [T. Zieliński, *Rzeczpospolita rzymska*, Katowice 1989, s. 387 i n.].

¹⁷ „Do igitur omnibus peregrinis, qui in orbe terrarum sunt, civitatem Romanorum, manente omni genere civitatum” [*Constitutio Antoniniana de civitate* (AD 211-212), tekst w: S. Riccobono, *Fontes iuris Romani antejustiniani*, I, *Leges*, Florencja 1941, s. 448, nr 88]. Ulpian w księdze 22 komentarza do edyktu: *In orbe Romano qui sunt ex constitutione imperatoris Antonini cives Romani effecti sunt* - Przebywający w państwie rzymskim stali się obywatelami rzymskimi z mocy konstytucji cesarza Antonina (D.1,5,17). *Constitutio Antoniniana* objęła w praktyce wszystkich mieszkańców, z wyjątkiem wskazanych imiennie w edykcie *peregrini dediticii*, którzy nabyli obywatelstwo rzymskie dopiero za czasów Justyniana w 530 r. (I.1,5,3; C. 7,5,1).

Jakiegolwiek motywy przyświecały władcy¹⁸, rozciągnięcie obywatelstwa na wszystkich mieszkańców cesarstwa skutkowało w istocie utratą praw politycznych. Dotychczas obywatelstwo miało charakter elitarny i zamknięty, było wyznacznikiem godności i pewnej pozycji w państwie. Stając się dobrem powszechnym, utraciło ową „szczególną” naturę. Wraz z reformą Karakalli zanika więc klasyczne obywatelstwo w ujęciu antycznym, wszyscy zaś mieszkańcy Imperium stają się *subditi*, poddanymi cesarza. Upadek cesarstwa rzymskiego w 476 roku i przejęcie jego roli przez Bizancjum doprowadził do ostatecznego zatarcia się politycznego aspektu obywatelstwa, oraz praw publicznych obywateli¹⁹.

W okresie feudalnym pojęcie obywatela zostało zastąpione przez stosowane wymiennie terminy „wasala” i „lennika”. W procesie kształtowania monarchii stanowej powstaje też instytucja poddaństwa wobec zwierzchniego władcy królestwa lub księstwa, będąca pochodną feudalnej zależności wobec suwerena. Poddany (*subject*, *sujet*, *Untertan*) zamieszkiwał stale terytorium państwa, i jako taki zobowiązany był do lojalności wobec władcy. Ów obowiązek lojalności odróżniał poddanego od cudzoziemca (*alien*)²⁰. Poddani podlegali prawom ustanowionym przez

¹⁸ Najczęściej mówi się o fiskalnych względach decyzji cesarza, choć oficjalnym powodem, zgodnie z *Constitutioni Antoniniana*, było zjednanie dla kultu bogów rzymskich wszystkich cudzoziemców, co miało prowadzić do stworzenia państwa jednolitego pod względem wyznaniowym – „*Itaque existimo sic magnifice et religiose maiestati eorum satisfacere me posse, si peregrinos, quotiens cumque in meorum hominum numerum ingressi sint, in religiones deorum inducam*” [Constitutio Antoniniana, op.cit. s. 448].

¹⁹ K. Trzciniński zauważa, że utrata praw publicznych nie pociągnęła za sobą zaniku praw prywatnych, a wręcz przeciwnie, zostały one zachowane i uporządkowane kodyfikacją dokonaną przez Justyniana (528-534). Podkreśla jednak, że w realiach rozbudowanej biurokracji oraz etatyzmu bizantyjskiego nawet korzystanie z praw i instytucji klasycznego prawa rzymskiego bywało utrudnione [K. Trzciniński, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Toruń 2006, s. 62].

²⁰ „*The first and most obvious division of the people is into aliens and natural-born subject*” [Por. William Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, Oxford 1765-69, t.I, s.354]. W sprawie Calvina (1608) Francis Bacon podnosił, że „*there be but two conditions by birth, either alien, or natural born*”, zaś rozstrzygający w tej sprawie

zwierzchnika, niektórzy autorzy właśnie w tym upatrywali początków współczesnej więzi narodowej²¹. Jednakże konstrukcja „poddanego” nie zakładała politycznego zaangażowania w sprawy państwa, które było tak charakterystyczne dla obywatelstwa antycznego. W tym sensie obywatelstwo pozostawał li-tylko konstrukcją filozoficzną²², choć jego namiastką można określić członków niektórych grup społecznych, zwłaszcza wyższych wasali

sędzia sir Edward Coke podkreślał wielokrotnie, że każdy człowiek jest albo *alienigena*, cudzoziemcem, albo *subditus*, poddanym suwerena. [British International Law Cases, Vol. 4 – *The Individual in International Law*, Londyn 1966, s. 133 i n.]. Zob. szerzej na temat cudzoziemców w tym okresie: K. Keechang, *Aliens In Medieval Law: The Origins of Modern Citizenship. Cambridge Studies in English Legal History*, Cambridge University Press 2000, s. 5 i n.

²¹ W *De laudibus legum Angliae* sir Jon Fortescue porównywał państwo do organizmu ludzkiego, rysując ciekawą analogię: „*The law, by which a group of men is made into a people, resembles the nerves and sinews of a physical body, for just as the physical body is held together by the nerves and sinews, so this mystic body of people is bound together and united into one by law, which is derived from the word ligando*” [J. Fortescue, *De laudibus legum Angliae*, edited and translated by S.B.Chrimes, Cambridge 1942, ss. 104-105]

²² Znamiennym jest, że w pracach najwybitniejszych filozofów tego okresu, m.in. u Św. Augustyna i Św. Tomasza z Akwinu, rozwijano ideę szerszej wspólnoty ponadlokalnej, opartej na powszechnej dostępności. Św. Tomasz przywrócił do łask antyczny pogląd o społecznej i politycznej naturze człowieka, który stworzony został do życia we wspólnocie i który „*musiał żyć w gromadzie, aby jeden wspierał drugiego, aby różni zajmowali się różnymi wynalazkami rozumu*” [Św. Tomasz z Akwinu, *O władzy*, w: Św. Tomasz z Akwinu, *Dzieła wybrane*, Poznań 1984, s. 135]. Jednak mimo zapożyczeń z filozofii Arystotelesa Św. Tomasz patrzył na człowieka, społeczeństwo i państwo przez pryzmat porządku boskiego, postulując zjednoczenie państw ziemskich w państwo Boże; w koncepcji Akwinaty nad losem człowieka czuwał „*czynnik rządzący*” – król lub cesarz – który miał sprawować rządy sprawiedliwe i „*tak troszczyć się o dobre życie społeczeństwa, jak tego wymaga osiągnięcie szczęścia niebieskiego*” [Św. Tomasz z Akwinu, *O władzy*, op.cit., s. 153]. W przeciwieństwie do filozofii Św. Augustyna, w państwie Tomasza od Boga pochodzi sama zasada władzy państwowej, natomiast ustrój wspólnoty był już domeną człowieka. W myśli Św. Tomasza znajdujemy więc zapowiedź renesansowego powrotu społeczno-politycznej koncepcji człowieka jako istoty politycznej. Zob. szerzej, E. Gilson, *Tomizm. Wprowadzenie do filozofii św. Tomasza z Akwinu*, Warszawa 1998.

i rycerstwo, którzy stopniowo uzyskiwali wpływ na decyzje suwerena²³.

Natomiast odrodzenie koncepcji politycznie aktywnego obywatela przyniosła dopiero instytucja obywatela miasta. Szczególna organizacja miast średniowiecznych²⁴ wyodrębniła ich mieszkańców z reszty ludności państwa, tworząc stan mieszczański. Podobnie jak stan szlachecki, był on dziedziczny²⁵, nie był jednak

²³ Kulminacją tego procesu stało się wydanie w 1215 roku przez Jana Bez Ziemi Wielkiej Karty Swobód. *Magna Charta* adresowana była przede wszystkim do duchowieństwa i wasali królewskich, którym gwarantowała szereg praw i wolności, do których należały m.in. zakaz nakładania nadmiernych obciążeń lennych, ograniczenie arbitralności urzędników królewskich, wolność przemieszczania się, zakaz więzienia i karania bez wyroku sądu równych, nienaruszalność majątku prywatnego i przywrócenie nieprawnie skonfiskowanych dóbr. Wasale królewscy, zebrani w tzw. ogólnej radzie królestwa uzyskiwali również prawo zatwierdzania i zmiany wysokości podatków. Karta potwierdzała też szereg przywilejów miast, przede wszystkim Londynu [tekst w: B. Lesiński (red.), *Historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Poznań 1995, s. 53 i n.].

²⁴ Stosunkowo szeroką autonomię miasta średniowieczne wywalczyły sobie w długim procesie emancypacji spod władzy zwierzchnika feudalnego, najczęściej księcia lub biskupa. Podstawowy wzorzec ustrojowy stanowiły karty miejskie (statuty) miast włoskich, które dzięki rywalizacji między cesarstwem a papieżstwem usamodzielnili się już w początkach XI wieku. Ponieważ wzorce czerpano z prawa rzymskiego, naturalnie dokonano również recepcji terminologii rzymskiej, rozpowszechnionej dodatkowo będącą w powszechnym użyciu łaciną. Rozwiązania włoskie przejęła część miast południowej Francji (tzw. miasta konsularne), natomiast na północy, m.in. w Bretanii, Normandii i Flandrii ustrój tzw. miast komunalnych opierał się na sądach ławniczych, które jednocześnie sprawowały władzę municypalną (ławnicy, będąc jednocześnie urzędnikami, wraz z merem tworzyli tzw. ławę miejską). Ustrój miast niemieckich i wzorowanych na nich miast polskich stanowił swoistą mieszkankę rozwiązań francuskich i włoskich; władzę samorządową sprawowała rada miejska, zaś sądowniczą sąd ławniczy. Rada miejska wybierała urzędników na wzór konsulów oraz burmistrza, który pełnił funkcję głównego włodarza miasta [Por. szerzej, M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1995, s. 128 i n.].

²⁵ Choć stan mieszczański był stanem dziedzicznym, to jednak ściśle związany był z zamieszkiwaniem *intra muros*, w obrębie granic miasta. W drodze wyjątku statuty niektórych miast francuskich i niemieckich dopuszczały nabycie obywatelstwa przez osoby spoza miasta. Byli to tzw. obywatele królewscy (Francja) oraz obywatele zewnętrzni (Niemcy). Byli to najczęściej szlachcice, którzy prowadzili z miastem ożywione stosunki handlowe. W zamian za nadanie im obywatelstwa

tak ściśle zamknięty jak szlachta, gdyż można było go nabyć przez sam pobyt w mieście przez określony czas²⁶, bądź też – zwłaszcza w późniejszym okresie - z nadania władz miejskich²⁷. Przywileje mieszczan stawiały ich w sytuacji bez porównania lepszej niż pozostałych poddanych²⁸. Obywatel miasta (*civis*) uczestniczył

miejskiego oraz wszystkich wolności miejskich, które się z obywatelstwem wiązały, zobowiązywali się oni do obrony miasta w przypadku zagrożenia zewnętrznego. W istocie było to zręczną metodą omijania zobowiązań lennych wobec możnowładców i doprowadziło do ukrócenia tego proceduru m.in. w *Złotej Bulli* Karola Luksemburskiego z 1356 roku, w której cesarz zakazywał nadawania obywatelstwa tzw. *Pfalbürger*, osobom mieszkającym poza murami, „*chyba że przeniosą się w rzeczywistości ciałem do tych miast i tam zamieszkawszy obiorą sobie stałą, prawdziwą i niefikcyjną rezydencję, oraz będą ponosić w tychże miastach należne ciężary i świadczenia miejskie*” [*Złota Bulla* cesarza Karola IV, ogłoszona w Norymberdze 10 stycznia 1356 roku, rozdz. XVI – *O fałszywnych obywatelach*, w: M.J. Ptak, M. Kinstler, *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Wrocław 1999].

²⁶ Zwyczajowo wystarczał jeden rok i jeden dzień przebywania w mieście francuskim, by nabyć status mieszczanina. W Niemczech wymagany okres różnił się w zależności od zwyczajów i praw miejscowych, np. Zwierciadło saskie przewidywało tzw. *Sachsenjahr*, wynoszący rok, sześć tygodni i trzy dni, podczas gdy w pozostałych częściach Rzeszy przyjęto krótszy o 40 dni tzw. *Fränkischen Frist*. Por. szerzej, M. Szczaniecki, *Powszechna...*, op.cit. s. 93 i n.

²⁷ W późnych wiekach średnich, posiadanie obywatelstwa łączyło się z członkostwem w gildii lub cechu. We Florencji, na przykład, każdy obywatel musiał należeć do jednego ze stowarzyszeń zawodowych. Znana była tożsamość każdego obywatela, gdyż co roku składali oni miastu przysięgę lojalności. Zbierali się na jednym z placów, najczęściej pod ratuszem i powtarzali przysięgę wobec wszystkich mieszkańców miasta. Miało to służyć dwóm celom: związaniu obywateli z miastem, oraz temu, by każdy obywatel mógł być ogólnie znany i rozpoznawany.

²⁸ Najcenniejszym przywilejem mieszczan była wolność osobista, która manifestowała się wolnością przemieszczania się z miasta do miasta, co, zwłaszcza w przypadku kupców, stanowiło kluczowy czynnik decydujący o rozwoju handlu. Także same miasta, jako korporacje były wolne. Nie podlegały one zobowiązaniom feudalnym, nie podlegały również podatkom nakładanym przez feudalów. Posiadanie obywatelstwa dawało przywileje, ale także nakładało obowiązki. Obywatele musieli służyć w straży pożarnej i milicji miejskiej. W czasie wojny umacniali mury obronne i uzupełniali szeregi obrońców. Także podatki płacili tylko mieszkańcy posiadający obywatelstwo. Z drugiej strony, korzystali oni z ochrony prawnej i często mogli być sądzeni tylko przez sądy miejskie.

w życiu politycznym miasta i to różniło go od rezydenta (*habitor*), który zamieszkiwał w mieście, i cieszył się większością przywilejów obywatelskich, natomiast praw politycznych nie posiadał²⁹. W tym kontekście obywatelstwo miejskie było mniej dyskryminujące, niż obywatelstwo antyczne, a ponadto, dając wolność osobistą i daleko idące przywileje ułatwiała migrację i rozwój stosunków handlowych³⁰.

Myśl polityczno-prawna samorządnych miast średniowiecznych położyła zatem podwaliny pod nowożytną koncepcję członka społeczności państwowej. Recypowane z tradycji rzymskiej obywatelstwo jawiło się nie tylko jako zbiór praw i obowiązków, ale implikowało również wolność osobistą, niezależność od zwierzchnictwa suwerena. Idea jednostki jako wolnego, pełnowartościowego członka społeczeństwa została rozwinięta przez myśl filozoficzną odrodzenia. Renesans stanowił dopełnienie i uwieńczenie studiów zapoczątkowanych jeszcze w wiekach średnich³¹, zarazem kładł jednak akcent na inne wartości,

²⁹ Wśród osób, które statusu obywatela nabyć nie mogły, znajdowały się osoby stanu duchownego, niekiedy szlachta (głównie w miastach niemieckich i francuskich, w przeciwieństwie do miast włoskich, gdzie osoby stanu szlacheckiego były pełnoprawnymi obywatelami miejskimi), a także Żydzi, oraz tzw. *unehrliche Leute*, „ludzie bez honoru”, czyli kaci, grabarze, czy prostytutki. Sprawowali oni określone funkcje w życiu miejskim, lecz jako społecznie odrzuceni, nie mogli nabyć obywatelstwa miejskiego.

³⁰ Por. uwagi F. Dell'Olio, w: F. Dell'Olio, *The Europeization...*, op.cit., s. 21 i n.

³¹ Przełomem w myśleniu o powszechnym obywatelstwie był czternastowieczny traktat Marsyliusza z Padwy, *Defensor Pacis*, w którym włoski myśliciel dokonał rewolucyjnego jak na tamte czasy rozdziału Kościoła od państwa i przedstawił przełomową tezę o suwerenności ludu. Wolna jednostka stała się obywatelem, który ma wpływ na rządy w państwie, partycypując w życiu społeczności. Ogół obywateli (Marsyliusz odmawiał obywatelstwa *pueri, servi, advene ac mulieres* – dzieciom, niewolnikom, cudzoziemcom i kobietom) uznawał za suwerena, który był wyłącznym depozytariuszem prawa wyboru wszelkich władz, kolektywnym prawodawcą, który stał wszelką inną władzą. Państwo sprawiedliwe było zaś właśnie *defensor pacis*, obrońcą pokoju, bezpieczeństwa i pomyślności obywateli [zob. szerzej, A. Wójtowicz, *Model władzy państwowej Marsyliusza z Padwy*, Katowice 1977, s. 46 i n.]. Podobnie o roli jednostki w państwie wypowiadał się William Ockham, który, choć nie negował roli Boga w tworzeniu *civitas terrena*, dostrzegał

porzucając teocentryczne wzorce kulturowe i stawiając człowieka w centrum zainteresowania³². Jednak mimo tak bogatego zaplecza filozoficznego, antyczne wzorce republikańskie nie znalazły szerszego odzewu w ustrojowych rozwiązaniach epoki Odrodzenia.

sferę wolności politycznej jednostek. Władza państwowa we wszystkich swych działaniach miała mieć na względzie przede wszystkim dobro człowieka, zaś naruszanie tej wolności dawało członkom państwa prawo do usunięcia suwerena [por. H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994, s. 79]. Osobnym wątkiem w rozważaniach o idei obywatelstwa w wiekach średnich jest działalność glosatorów i postglosatorów. Warto w tym miejscu wspomnieć zwłaszcza Baldusa de Umbaldis, który, opierając się na pracach rzymskich jurystów, wskazywał wymogi uzyskania obywatelstwa (członkostwa w państwie) i wyróżniał dwa, znane już w starożytności, sposoby jego nabycia – urodzenie i naturalizację. Baldus uważał też, że obywatelstwo można nabyć również przez małżeństwo z obywatelem lub przez odpowiednio długie zamieszkiwanie w państwie. Rozwój nowożytnej instytucji obywatelstwa pokazuje, że owe teoretyczne rozważania znalazły rację bytu [por. szerzej K. Trzcziński, *Obywatelstwo...*, op.cit. s. 89 i n.]

³² Prekursorem włoskiego republikanizmu był tłumacz Arystotelesa i polityk, Leonardo Bruni, który w dziele *Laudatio* opisywał ustrój Republiki Florenckiej, przeciwstawiając go tyranii. Wychwalał walory republiki, określając prawa florenckie mianem „konstytucji ludu”, która w tym samym stopniu gwarantuje każdemu równość oraz wolność. Zauważał też, że republika nie jest wieczna i zła wola, zarówno ze strony władz, jak i samych obywateli może doprowadzić do upadku obywatelskiej wspólnoty [por. szerzej o pracach Bruniego, P.B. Clarke, *Citizenship*, Londyn 1994, s. 73 i n.]. Kontynuatorem jego myśli była najwybitniejszy teoretyk państwa doby renesansu, Niccolo Machiavelli, który, opisując realia zdobywania i utrzymywania władzy w szesnastowiecznej Italii, pozostawał protagonistą republikanizmu. Machiavelli twierdził, iż „obywatelski duch republiki opiera się na założeniu, że w zbiorze wielu ludzi uznajemy każdą jednostkę za niezastąpioną nienaruszalną osobę”, państwo było zatem postrzegane, jako suma obywateli wspólnie konstytuujących władzę. Swoje poglądy na republikę obywatelską Machiavelli zawarł w *Rozmyślaniach nad pierwszą dekadą Tytusa Liviusza*, ale znaczenie, jakie przypisywał obywatelom znajdujemy również w *Księciu*, gdzie czytamy: „kiedy obywatel zostaje księciem swej ojczyzny, to nie przez żaden nieznosny gwałt, lecz dzięki przychylności innych współobywateli. Taka władza książęca może być nazywana obywatelską” [N. Machiavelli, *Książę oraz Rozważania nad pierwszą dekadą Tytusa Liviusza*, Warszawa 1993, s. 38]. Machiavelli przestrzegał też, iż trwałość księstw ustanowionych przez obywateli uzależniona jest od sprawiedliwych rządów księcia – pierwszego obywatela, bowiem monarchie takie upadają najczęściej, gdy przekształca się w monarchie absolutne [por. N. Machiavelli, *Książę...*, op.cit. s. 41]. Jednak w dobie rosnących wpływów oligarchii w miastach, teorie Machiavellego pozostały jedynie teorią.

Swoistym symbolem zmierzchu wspólnoty obywatelskiej miast stała się oligarchizacja władzy w ostatnich włoskich republikach miejskich – Genui i Wenecji, oraz przejęcie władzy we Florencji przez Medyceuszy, którzy wkrótce przyjęli tytuł książęcy. Także w innych miastach europejskich powoli władzę przejmował bogaty patrycjat, stopniowo ograniczając przywileje „zwykłych” obywateli. Hierarchia feudalno-stanowa zaczęła się przeradzać się w monarchię absolutną, z praktycznie nieograniczoną władzą monarchy nad wszystkimi poddanymi³³.

Monarchia absolutna przyniosła daleko idące zmiany w sytuacji prawnej jednostek. Status prawny poddanych był ściśle uzależniony od decyzji monarchy i w coraz mniejszym stopniu zależał od urodzenia czy przynależności do grupy społecznej. W tym sensie można powiedzieć, że status poddanego monarchii absolutnej (*subject, sujet, Untertan*) wprowadzał równość między ludźmi, gdyż wszyscy poddani w podobnym stopniu uzależnieni byli od decyzji absolutnego władcy³⁴. Znamiennym jest, że w okresie poprzedzającym wielkie rewolucje końca XVIII wieku, owa

³³ Władca absolutny niepodzielnie stanowił prawo w myśl reguły *quod principi placuit, legis habet vigorem*, nie podlegał żadnej kontroli w sprawowaniu władzy państwowej, odpowiedzialny jedynie przed Bogiem, z którego nadania sprawował władzę. Władza wykonawcza monarchy realizowana była przez rozbudowany aparat administracyjny, cechujący się centralizmem i biurokratyzmem, co wpływało jeszcze na wzmocnienie pozycji władcy. Omnipotencji władcy towarzyszyło przekonanie o braku dojrzałości społeczeństwa do decydowania o ustroju politycznym państwa, wzrostowi władztwa monarchy towarzyszyło stopniowe ograniczanie praw jednostek, które w średniowieczu korzystały z praw i wolności „miejskich”.

³⁴ Nowy model ustrojowy skutecznie eliminował pozostałości stosunków lennych, poddając wszystkich scentralizowanej władzy monarszej. Na tym tle ciekawą analizę statusu prawnego „poddanego” przeprowadza Dieter Gosewinkel stwierdzając, że w istocie u schyłku XVIII wieku i w początkach wieku XIX (w okresie przed Kongresem Wiedeńskim 1815 roku) w wielonarodowościowej monarchii Pruskiej nie było formalnych różnic między poddanymi (*Untertanen*) pochodzenia niemieckiego, duńskiego, czeskiego czy polskiego. Zob. szerzej D. Gosewinkel, *Citizenship, Subjecthood, Nationality. Concepts of Belonging In the Age of Modern Nation States*, w: *European Citizenship Between national Legacies and Postnational Projects*, K. Eder, B. Giesen ed., Oxford 2001, ss. 17-19.

przynależność państwowa ogółu mieszkańców danego państwa wraz z ich podporządkowaniem suwerennej władzy państwowej uosabianej przez monarchę nosiła nazwę poddaństwa państwowego. Zarówno w pismach polityków, jak i w pracach filozofów, rozróżnienie semantyczne między pojęciami *obywatel* i *poddany* (*citizen and subject*, *citoyen et sujet*, *Staatsbürger und Untertan*) nie było ostro zakreślone. Niektórzy wcześnie autorzy, m. in. Bodin, Grocjusz, Hobbes i Pufendorf do pewnego stopnia posługiwali się tymi terminami zamiennie³⁵, określając obywatelstwo jako:

³⁵ Jean Bodin, uważany za głównego teoretyka absolutyzmu, w *Sześciu księgach o Rzeczypospolitej* opisywał wzór obywatela, jako „wolnego poddanego, który podlega suwerenności innej osoby, której winien posłuszeństwo” [J. Bodin, *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*, Warszawa 1958, s. 48]. Mianem obywatela określał więc Bodin przede wszystkim wolnego poddanego, którego przeciwieństwo stanowił niewolnik; wśród obywateli rozróżniał zaś obywateli naturalnych, a zatem poddanych władzy zwierzchniej od urodzenia, oraz obywateli naturalizowanych. Ponieważ jednak w zależności od stanu przysługiwały im różne przywileje, należało uznać, że nie było jednego, powszechnego obywatelstwa, istniał natomiast cenzusowy obywatel-poddany *par excellence*. Bodin odróżniał również „obywatela państwa” (*citoyen*) od „obywatela miasta” (*bourgeois*), uznając, że oba te terminy mają różną treść, nie precyzując jednak do końca zakresu obu pojęć [zob. szerzej, A. Sylwestrzak, *Filozofia suwerenności i sprawiedliwości Bodinusa*, Studia Prawnoustrojowe, 2002 nr 1]. Zdaniem Samuela von Pufendorfa, status „obywatelski” wynikał z dobrowolnego uczestnictwa człowieka jako członka społeczności w akcie umowy, która oddawała pełnię absolutnej władzy suwerenowi; każdy poddany winny był władcy całkowite posłuszeństwo. Z kolei w pracach Hugona Grocjusza znajdujemy najsilniejsze nawiązania do klasycznej koncepcji obywatelstwa, zwłaszcza Cyncerona. Dla Grocjusza „najlepsi obywatele” tworzący naród – *cives optimi* – to ci poddani, na których ciąży obowiązki wobec republiki: przede wszystkim są zobowiązania finansowe, na nich ciąży również obowiązek posłuszeństwa władcy, jakkolwiek by on nie był, o ile tylko nie narusza on praw boskich. [Hugo Grotius, *Meletius, Sive De IIS Quae Inter Christianos Conveniunt Epistola*, Leiden 1997, s. 74 i n.; także zob. szerzej o obywatelstwie w myśli Grocjusza: Willem Maas, *Grotius on Citizenship and Political Community*, Grotiana (New Series) vol. 20/21 (1999/2000)]. Jednak najdalej poszedł Thomas Hobbes, który w traktacie *De Cive* dokonał wyraźnego zrównania pojęć „obywatel” (*citizen*) i „poddany” (*subject*), pisząc: „każdy obywatel jest nazywany poddanym tego, który sprawuje najwyższą władzę” [„Each Citizen, as also every subordinate civill Person, is called the subject of him who hath the chiefe command”, T. Hobbes, *De Cive, II - Dominion* (1651), tekst angielski dostępny na <[http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/hobbes/hobbes2](http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/hobbes/hobbes2>)>].

„wzajemne zobowiązanie suwerena względem poddanego, któremu – w zamian za wierność i okazywane posłuszeństwo – winien jest wymierzać sprawiedliwość, służyć radą, udzielać pomocy, wsparcia i ochrony³⁶”.

Obywatelstwo stało się zatem bierną przynależnością do określonego państwa, poddany nie posiadał żadnych praw politycznych, nie mógł być aktywny na niwie publicznej. Chociaż niewątpliwie cieszył się wolnością osobistą, a majątek prywatny niejednokrotnie był uznawany za nienaruszalny i święty, to jednak w realiach rządzonego przez omnipotentnego monarchę państwa poddany stanowił jedynie surogat obywatela.

Zapowiedzią zmiany w postrzeganiu obywatela stała się koncepcja Johna Locke’a, wyrosła w istocie na krytyce absolutyzmu. Podobnie jak większość myślicieli tej doby, Locke wyszedł w swych wywodach od stanu natury, odrzucił jednak koncepcję władzy z boskiego nadania, przeciwstawiając jej ideę umowy społecznej, na mocy której powstała wspólnota obywateli. Wspólnota ta, oparta na równym dla wszystkich jej członków prawie i nazwana „społeczeństwem obywatelskim” (*civil society*), była zbiorowością zorganizowaną politycznie, w której:

„ci, którzy zjednoczeni w jedną społeczność, podlegają wspólnie ustanowionemu prawu, posiadają trybunał, do którego mogą się odwołać, który dysponuje autorytetem

Por. szerzej o problemach terminologii w pracach filozofów i prawników XVII wieku: M. Koessler, *Subject, Citizen, National and Permanent Allegiance*, Yale Law Journal, Vol. 56 (1946).

³⁶ J. Bodin, *Szcześć ksiąg...*, op.cit., s. 59. Bodin ponadto uważał obywatelstwo za stan związania poddanego-obywatela z konkretnym władcą, w związku z tym podwójne obywatelstwo było co do zasady wykluczone, mogło istnieć wyłącznie w przypadku porozumienia między właściwymi, suwerennymi monarchami. Zob. szerzej, K. Trzeciński, *Obywatelstwo...*, op.cit., s. 109 i n., także A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1995, s. 142 i n.

władnym rozstrzygać spory między nimi i karać przestępców, należą razem do społeczeństwa obywatelskiego³⁷”.

Członkowie *civil society* pozostawali zatem z założenia wolni, a ich prawa w państwie były zabezpieczone mocą prawa stanowionego³⁸. Jednakże wiążące się z obywatelstwem prawa polityczne nie były już tak powszechne, jak gwarancje wolnościowe, bowiem Locke prawa polityczne wiązał, jak jego poprzednicy, z cenzusem majątkowym, tym samym wydzielając z grupy obywateli grupę obywateli „politycznych”, uczestniczących w decydowaniu o losach państwa³⁹. Koncepcja ta, wraz z fundamentalną zasadą trójpodziału władz, stała się u schyłku XVII wieku głównym

³⁷ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992, s. 222.

³⁸ Państwo, w którym istniało tak zorganizowane społeczeństwo stanowiło zaprzeczenie opartej na zasadzie podległości i arbitralności monarchii absolutnej, która, zdaniem Locke’a, „*będąc niezgodną ze społeczeństwem obywatelskim, nie może stanowić w ogóle formy rządu obywatelskiego (civil government)*” [Ibidem, s. 225]. Obok zaproponowanej przez Locke’a definicji obywatela jako członka politycznej wspólnoty funkcjonowały w siedemnastowiecznej Anglii również inne definicje. Pokrewną Locke’owskiej była definicja przedstawiona w pracy Thomasa Smitha *De Republica Anglorum*, w której, obok szlachty (*nobility, knights, esquires, gentry*) i wzbogaconego, wolnego chłopstwa (*yeomen*), wyróżniał trzecią grupę społeczną, do której zaliczał obywateli (*citizens*) i mieszczan (*burgesses*). Zdaniem Smitha, obywatele i mieszczenie to ci, „*którzy nie tylko będą wolni i uznawani za urzędników w miastach, lecz także będą mieli pewien majątek, by te funkcje piastować.*” [T. Smith, *De Republica Anglorum*, w: Z. Boras, M. Serwański, *Historia powszechna XVI wieku. Teksty źródłowe*, Poznań 1978, s. 35] Obywatelami byli więc ci członkowie społeczności, którzy tworzyli niemal odrębną warstwę społeczną, będąc majątnymi urzędnikami administracji państwowej lub parlamentarzystami, zawodowo trudniąc się służbą państwową. Zob. szerzej o angielskich koncepcjach obywatelstwa, K. Trzciński, *Obywatelstwo...*, op.cit., s.118 i n.

³⁹ T. Munck konstatował, iż „*W przeciwieństwie do Hobbesa, Locke uważał, że poza kwestią prawa naturalnego na decyzję władzy powinien mieć wpływ większościowy głos narodu politycznego. Przyjmuje się jednak, że z rezerwą podchodził on do postulatów ówczesnych radykałów i że w jego rozumieniu naród polityczny składał się wyłącznie z tych, którzy majątkiem i wykształceniem dowodzili swego poczucia odpowiedzialności, natomiast inni, którzy utrzymywali się z pracy rąk, zbyt byli zajęci troskami dnia codziennego, by uczestniczyć w polityce*” [T. Munck, *Europa XVII wieku. 1598-1700. Państwo, konflikty porządek społeczny*, Warszawa 1998, s. 324]

uzasadnieniem doktrynalnym monarchii brytyjskiej i inspiracją dla osiemnastowiecznych teorii absolutyzmu oświeconego. Teorie te stanowiły kolejny etap kształtowania się współczesnej koncepcji obywatelstwa.

W realiach francuskiego absolutyzmu oświeconego powstały dwa rozbudowane, doktrynalne modele obywatelstwa państwowego, których wspólną cechą było przyznanie pełnej wolności politycznej jednostkom związanym z państwem⁴⁰. Zwłaszcza poglądy Jeana Jacquesa Rousseau, który po raz pierwszy zaprezentował teorię uniwersalnego obywatelstwa w *Umowie społecznej*, odegrały decydującą rolę w tworzeniu dzisiejszego kształtu instytucji obywatelstwa państwowego⁴¹.

⁴⁰ Zarówno w pracach Ch.L. Montesquieu, jak i J.J. Rousseau znajdujemy propozycję przyznania obywatelstwa wszystkim poddanym zamieszkującym państwo. Jednak Monteskiusz, pod wpływem nauki J. Locke'a proponował uzależnienie praw politycznych od posiadanego majątku, argumentując, że: „wszyscy obywatele w poszczególnych okręgach wyborczych winni mieć prawo głosu w wyborze przedstawiciela, wyjawszы tych, którzy znajdują się tak nisko, że można przyjąć, iż nie mają własnej woli” [Ch.L. Montesquieu, *O duchu praw*, t. I, Warszawa 1957, s. 238]. Zaś postulując utworzenie dziedzicznej wyższej izby parlamentu (na wzór brytyjskiej Izby Lordów) konstatował, iż „istnieją zawsze w każdym państwie ludzie wyróżniający się rodem, bogactwem lub zaszczytami; ale gdyby ich zmieszano z ludem i gdyby mieli tylko jeden głos, jak inni, wspólna wolność byłaby ich niewolą, nie mieliby żadnego interesu jej bronić, gdyż większość postanowień zapadałaby przeciwko nim” [Ibidem, s. 239].

⁴¹ Celem proponowanej przez Rousseau idealnej umowy społecznej była ostateczna przemiana poddanego w obywatela, pojmowanego jako członka władzy zwierzchniej, który jednakże poddany jest ustawom państwowym. Umowa miała konstituować taką równość między obywatelami, w której wszyscy zobowiązują się na tych samych warunkach i wszyscy powinni korzystać z tych samych praw. Na bazie równości moralnej i prawnej Rousseau oparł zasadę zwierzchnictwa ludu, w której ciało obywatelskie stawalo się najwyższym suwerenem, decydującym o losach państwa. Poczesne miejsce w teorii społeczeństwa równych obywateli zajmowało zagadnienie odpowiedzialności obywatelstwie i zaangażowania jednostek w sprawę państwa, opisywane w następujący sposób: „wszystkie usługi, jakie obywatel może oddać państwu, powinien natychmiast wykonać, jak tylko suwerenny lud tego zażąda, ale ze swej strony suwerenny lud nie może obciążać poddanych żadnym ciężarem niepotrzebnym wspólności” [J.J. Rousseau, *Umowa społeczna oraz Uwagi o rządzie polskim*, Warszawa 1966, s. 38].

Zaś zasadnicze zręby współczesnej koncepcji obywatelstwa powstały wraz z Rewolucją Francuską, gdy w 1789 roku polityczny triumf „obywatela” przyniosła *Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela*⁴². Wykształcona jako negacja idei absolutyzmu, filozoficzne i moralne podstawy znajdowała w pismach J.J. Rousseau i założeniu równości obywateli wobec prawa oraz względem siebie nawzajem⁴³. Pod tym względem pojęcie to stanowiło zaprzeczenie dotychczasowej koncepcji poddanego państwowego (*subject/sujet*). Termin „obywatel” stał się więc synonimem ideału wolnego, niezależnego członka społeczności, któremu z samego faktu członkostwa w tej społeczności przysługują przyrodzone prawa i wolności, także polityczne⁴⁴. Ów

⁴² *Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen* z 26 sierpnia 1789 roku [tekst dostępny na: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/d1789.htm>>].

⁴³ J.J. Rousseau pisał, że „członkowie zjednoczenia społecznego w swojej zbiorowości nazywają się narodem, zaś każdy z osobna – obywatelem, jako posiadacz części władzy suwerena i poddanym, jako podlegającym prawom państwa” [J.J. Rousseau, *Umowa...*, op.cit. s. 23-24]. Zatem każdy obywatel jest poddanym i suwerenem, zależnie od tego, czy podlega władzy państwowej, czy też bierze udział w jej tworzeniu. W porównaniu, termin „poddanie”, używany w epoce absolutyzmu, wskazywał przede wszystkim na podległość poddanego i nawet na jego niewolniczą zależność. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, iż hasłem rewolucji było „Nie ma więcej poddanych”. [Zob. szerzej, J. Pińkos, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Zakamycze 2005, s. 185]

⁴⁴ Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela wymieniała te prawa, które dziś należą do uznanego powszechnie katalogu praw człowieka (tzw. katalogu praw człowieka I generacji), m.in. zakaz karania bez podstawy prawnej (art. VIII), wolność wyznania (art. X), prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. VII), oraz wolność słowa (art. XI, *Deklaracja* uznawała wolność słowa jako prawo przysługujące wyłącznie obywatelom: „*La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi.*”). Jednak dla koncepcji obywatelstwa kluczowe znaczenie miał art. VI *Deklaracji*, stanowiący: „*Wszyscy obywatele mają prawo współdziałać osobiście lub przez swych przedstawicieli w tworzeniu ustaw. Prawo musi być jednakie dla wszystkich zarówno gdy chroni, jak też gdy karze. Wszyscy obywatele są równi w jego obliczu, wszyscy w równej mierze mają dostęp do wszystkich dostojenstw, stanowisk i urzędów publicznych, wedle swego uzdolnienia i bez żadnych innych preferencji, prócz ich osobistych zasług i zdolności*”, oraz art. XIV: „*Wszyscy obywatele mają prawo bezpośrednio lub przez swych przedstawicieli stwierdzać i uchodzić potrzebę podatku powszechnego, swobodnie rezygnować z niego, jako też określać jego*

terminologiczny przewrót da się zauważyć zarówno w koncepcji francuskiej, jak i rozwijającej się równolegle koncepcji amerykańskiej⁴⁵ i stanowi on ostateczne zerwanie z ideologią feudalną. Co istotne, zmiana ta nastąpiła już nie tylko „w teorii”, w pracach filozofów, ale „w praktyce”, w aktach normatywnych o randze konstytucyjnej⁴⁶. Bezwzględna podległość absolutnemu władcy i została zastąpiona przez wzajemną więź między jednostką

nysokość, wymiar, sposób ściągania oraz czas trwania”. Niestety, idee zawarte w *Deklaracji* nie znalazły swego odzwierciedlenia w praktyce. Przyjęta 22 grudnia 1789 roku, z inicjatywy E.J. Sieyès’a, ustawa o wyborach wprowadzała cenzus majątkowy, dzieląc obywateli na „obywateli biernych” (*citoyens passifs*) oraz „obywateli czynnych” (*citoyens actifs*), przy czym prawa wyborcze uzyskiwali tylko ci ostatni. [Zob. szerzej, J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, Wrocław 1999, s. 328 i n.].

⁴⁵ Ewolucję tę widać wyraźnie na przykładzie praktyki amerykańskiej, gdzie w ciągu dekady, od ogłoszenia Deklaracji Niepodległości (1776) i Artykułów o Konfederacji i Unii między stanami New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island i Plantacjami Providence, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, Północna Karolina, Południowa Karolina i Georgia (1781) do przyjęcia Konstytucji Federalnej (1787) termin „obywatel” (*citizen*) niemal zupełnie zastąpił terminy „poddany” (*subject*) oraz „mieszkaniec” (*inhabitant*). Por. teksty Deklaracji Niepodległości [dostępny na stronie <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/declare.htm>>] oraz Konstytucji USA [dostępny na stronie <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/usconst.htm>>].

⁴⁶ Konstytucja USA z 17 września 1787 roku używała pojęcia „obywatel” w odniesieniu do Amerykanów, natomiast utrzymywała pojęcie „poddany” na określenie obywateli innych państw, m.in. poddanych brytyjskich (por. np. art. III), nie wskazywała jednak, kto i w jakim trybie nabywa obywatelstwo Stanów Zjednoczonych. Dopiero dodane w wyniku wojny secesyjnej (1861-1865) dwie Poprawki (XIV i XV) do Konstytucji wprowadziły przesłanki nabycia obywatelstwa amerykańskiego – „wszystkie osoby urodzone lub naturalizowane w Stanach Zjednoczonych i podległe ich jurysdykcji są obywatelami Stanów Zjednoczonych i tego stanu, w którym zamieszkują” (Poprawka XIV). Natomiast Konstytucja francuska z 3 września 1791 roku w tytule II - *O podziale królestwa i o stanowisku obywateli* ustanawiała przesłanki uznania za obywatela francuskiego, tzw. *qualité de français* (urodzenie z ojca Francuza, bądź zamieszkiwanie na terytorium Francji, złożenie przysięgi obywatelskiej). To na dłuższą metę postępowe rozwiązanie prawne zostało zmienione tzw. Konstytucją dyktatorialną (Konstytucja Republiki Francuskiej z 22 sierpnia 1795 roku, która stanowiła, że obywatelem francuskim jest każdy mężczyzna posiadający *qualité de français*. W stosunku do Konstytucji z 1791 odebranie obywatelstwa kobietom było krokiem wstecz [teksty konstytucji francuskich 1791-1795, w: B. Lesiński, *Historia...*, op.cit., s. 206 i n.].

a państwem. Od tej chwili pojęcia „obywatel” i „obywatelstwo”, związane bezpośrednio z określonymi, gwarantowanymi konstytucyjnie prawami i wolnościami przysługującymi jednostkom, stały się podstawą współczesnego konstytucjonalizmu, zaś w powszechnej świadomości zaczęła funkcjonować dychotomia „obywatel” – „cudzoziemiec”⁴⁷, co doprowadziło w konsekwencji do nadania państwu charakteru narodowego.

Nawiązując do idei Rewolucji Francuskiej, na płaszczyźnie doktrynalnej XIX wieku rozwinęły się koncepcja liberalne, promujące modelowy ustrój demokracji przedstawicielskiej. W pracach Humboldta, Constanta de Rebecque czy Milla zrodziła się idea państwa stojącego na straży bezpieczeństwa, wolności i własności obywateli, którzy nie sprawowali władzy bezpośrednio, lecz za pośrednictwem swoich reprezentantów. Filozofia liberalna kładła nacisk na poszanowanie przez instytucje państwowe pełnej wolności jednostki⁴⁸, w tym – cenionych najwyżej – wolności słowa i wolności zgromadzeń, przy jednoczesnym ograniczaniu niektórych obywatelskich praw politycznych, np. prawa głosu⁴⁹. Podkreślano

⁴⁷ Rozróżnienie to wzmocniło dodatkowo w połowie XIX wieku wprowadzenie do powszechnego użytku dokumentów podróży, zwanych paszportami, które potwierdzały obywatelstwo posiadających je osób. Por. szerzej o początkach dokumentów potwierdzających obywatelstwo, A. Fahrmeir, *Citizens and Aliens. Foreigners and the Law In Britain and the German States, 1789-1870*, New York 2000, ss. 19-52.

⁴⁸ W swoim dziele *Idee o próbie ustalenia granic działalności państwa* (1791) Wilhelm von Humboldt opisywał status obywatela właśnie przez określanie granic dopuszczalnej ingerencji państwa. Obywatel według Humboldta był istotą niezależną i autonomiczną, zaś najważniejszą wolnością obywatelską jest wolność słowa i druku. Naruszenie tych wolności mogło nastąpić wyłącznie w wyjątkowych przypadkach, a interwencja taka ma mieć na celu zapewnienie bezpieczeństwa i praworządności. Humboldt jednak nie zajmował się w ogóle politycznym aspektem obywatelstwa. Por. szerzej, A. Sylwestrzak, *Historia...* op.cit., s. 243.

⁴⁹ John Stuart Mill dowodził, że rządy sprawowane w ustroju liberalnym przez demokratycznie wybranych reprezentantów gwarantują z jednej strony najlepsze wykorzystanie energii i talentu jednostek, a z drugiej - swobodny rozwój wszystkich mniejszości, którym nie będzie zagrażać sprawująca rządy większość. Pisal: „representative institutions are of little value, and may be a mere instrument of tyranny or

również istnienie – obok obywatelskich praw – fundamentalnych obywatelskich obowiązków, z obroną ojczyzny i głosowaniem nad podatkami na czele⁵⁰. Kwintesencją myśli liberalnej była jednak przede wszystkim pozycja prawna obywatela, jego – jak najszerza – autonomia w państwie, co było o tyle zrozumiałe, że koncentrowano się przede wszystkim na krytyce nadmiernego podporządkowania poddanego wobec państwa oraz nakładanych na niego obowiązków, pozostawiając na marginesie inny aspekt poddaństwa, mianowicie kwestię przynależności jednostki do państwa. Przemiany polityczno społeczne XIX wieku sprzyjały natomiast kształtowaniu się modelu suwerennego państwa, w którym większość obywateli należała do tego samego narodu⁵¹.

Ideologia państwa narodowego stała się więc w połowie wieku XIX głównym motorem zmian na geopolitycznej mapie Europy. Obywatelstwo „narodowe” określało „swoich” członków

intrigue, when the generality of electors are not sufficiently interested in their own government to give their vote, or, if they vote at all, do not bestow their suffrages on public grounds, but sell them for money, or vote at the beck of some one who has control over them, or whom for private reasons they desire to propitiate” [J.S. Mill, *Considerations on Representative Government* (1861), tekst dostępny na <<http://www.gutenberg.org/dirs/etext04/congr10h.htm>>]. Jednak w przeciwieństwie do większości liberalistów Mill nie ograniczał prawa głosu ze względu na posiadany majątek, a ze względu na wykształcenie, do kategorii obywateli wykluczonych z głosowań mieli należeć ci, którzy nie umieli pisać, czytać ani rachować, bowiem osoby pozbawione elementarnej wiedzy nie posiadały, jego zdaniem, zdolności do podejmowania dojrzałych decyzji. Co ciekawe, uznając i uzasadniając ograniczenie praw politycznych, Mill bronił praw kobiet, stwierdzając: „*It is considered suitable and proper that women should think, and write, and be teachers. As soon as these things are admitted, the political disqualification has no principle to rest on. But it is not even necessary to maintain so much in order to prove that women should have the suffrage.*” [Ibidem, rozdział VIII].

⁵⁰ Jak pisał J.S. Mill, „*the duty which is considered as belonging more peculiarly than any other to an assembly representative of the people, is that of voting the taxes.*” [Ibidem, rozdział V].

⁵¹ Narodu rozumianego jako wspólnota etniczno-kulturowa, związana z przynależnością do jednej grupy etnicznej. Takie rozumienie narodu stało się podstawą silnych w XIX wieku ruchów nacjonalistycznych. Był to proces na tyle popularny, że w konsekwencji, w wielu językach europejskich pojęcia „obywatelstwo” i „narodowość” w praktyce były tożsame. Zob. szerzej, E. Shills, *Nation, Nationality, Nationalism and Civil Society*, Indianapolis 1997, s. 191 i n.].

wspólnoty-narodu i przyporządkowywało ich państwu, w konsekwencji w coraz większym stopniu nabierało cech determinanty rozgraniczenia zewnętrznego, zamknięcia na inne nacje⁵². Wraz z intensyfikacją stosunków społeczno-gospodarczych na płaszczyźnie międzynarodowej, obywatelstwo narodowe stało się również podstawowym kryterium ustalania jurysdykcji państw⁵³.

Jednocześnie, na gruncie amerykańskim, kształtowaniu się społeczeństwa obywatelskiego towarzyszyło tworzenie demokratycznych zrębów nowego państwa, które, z natury swej wielokulturowe i zróżnicowane etnicznie⁵⁴, nie mogło pozwolić

⁵² Pasquale Stanislao Mancini, wybitny prawnik włoski doby Risorgimento, był wielkim propagatorem narodowości jako czynnika państwowotwórczego. W swej teorii prawa międzynarodowego (*Il principio di nazionalità*) opisywał naród jako społeczność naturalną ludzi zamieszkujących jedno terytorium, posługujących się jednym językiem, „uzgodnionych wspólnością życia, zwyczajów (costumi) i społeczną świadomością”. Zob. szerzej M. Handelsman, *Rozwój narodowości nowoczesnej*, Warszawa 1927, s. 26 i n.; także: R. Dahrenhof, *Nowoczesny konflikt społeczny. Esej o polityce wolności*, Warszawa 1993, s. 61 in.; E.L. Jones, *The European Miracle. Environments, Economies and Geopolitics In the History of Europe and Asia*, Cambridge 1996, s. 127 i in.

⁵³ W 1851 roku Mancini wygłosił w Turynie wykład pt. *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, w której wysunął zasadę narodowości jako podstawową zasadę określania właściwości prawa. Według Manciniego i stworzonej przez niego szkoły włoskiej największe znaczenie należy przypisać zasadzie właściwości *legis patriae*, zwłaszcza w stosunkach osobistych, rodzinnych i spadkowych, bowiem w tym wypadku zastosowanie ma *diritto privato necessario*, prawo ojczyste osoby, którego wolą swoją jednostka wyłączyć nie może. Jednocześnie – pod wpływem prac Fryderyka Karola von Savigny’ego – Mancini postulował ograniczenie zastosowania prawa obcego w porządku publicznym państwa, dlatego też w przypadkach umów cywilnych, zastosowanie powinno mieć *diritto privato volontario*, prawo miejsca zawarcia umowy, wynikające z woli stron [por. M. Pazdan, *Prawo międzynarodowe prywatne*, Warszawa 2003, s. 31]. Oparcie norm kolizyjnych na zasadzie obywatelstwa - narodowości było jednym z ważniejszych katalizatorów upowszechnienia, wspomnianych wcześniej, dokumentów potwierdzających obywatelstwo osób fizycznych.

⁵⁴ Według pierwszego spisu powszechnego przeprowadzonego w USA w 1790 roku, wedle deklarowanego państwa pochodzenia, byłych trzynaście kolonii zamieszkiwali imigranci m.in. z Anglii, Szkocji, Irlandii, Niemiec, Niderlandów, Walii, Francji i Szwecji. Poza nimi była również spora grupa Żydów, oraz, licznie sytuująca się zaraz za poddanymi brytyjskimi, grupa Afrykańczyków,

sobie na jakiegokolwiek etnokulturowe konotacje konstytucyjnych pojęć. Dlatego też Sąd Najwyższy USA, orzekając w sławnej sprawie *Dred Scott vs Sandford* (1857) stwierdził wprost:

„pojęcia «naród Stanów Zjednoczonych» [people of the United States] oraz «obywatele» [citizens] są pojęciami tożsamymi i oznaczają to samo. Oba opisują ciało polityczne, które, wedle założeń naszej republiki, jest ucieleśnieniem suwerenności i które sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli. Ciało to nazywa się popularnie «narodem suwerennym» i każdy obywatel jest jego członkiem, jest częścią składową suwerena⁵⁵”.

Stany Zjednoczone od początku zatem powstawały jako demokratyczne „państwo narodowe” z konstytucyjnie określonym suwerenem – narodem, składającym się z obywateli. Identyfikując się z narodem amerykańskim, jednostka identyfikowała się z państwem, którego obywatelstwo posiadała. Gwarantowane konstytucyjnie prawa i wolności, w tym prawo wybierania w powszechnych wyborach reprezentantów sprawujących władzę w republice zacieśniały jeszcze tę więź. Model amerykański separował więc obywatelstwo od narodowości, na pierwszy plan wysuwając wzajemny, oparty na konstytucji, związek jednostki i państwa.

sprawdzonych jako niewolników (ok. 800 tysięcy). [dane za: L.D. Szucs, S.H. Luebking (ed.), *The Source: A Guidebook of American Genealogy*, Salt Lake City 1996].

⁵⁵ „The words "people of the United States" and "citizens" are synonymous terms, and mean the same thing. They both describe the political body who, according to our republican institutions, form the sovereignty, and who hold the power and conduct the government through their representatives. They are what we familiarly call the "sovereign people," and every citizen is one of this people, and a constituent member of this sovereignty” [Orzeczenie Sądu Najwyższego USA w sprawie *Dred Scott vs Sandford* (1857), dostępne na <http://www.wealth4freedom.com/law/Dredd_Scott_case.htm>].

Amerykańska koncepcja narodu obywatelskiego znajduje swe odzwierciedlenie we współczesnych, demokratycznych teoriach państwa narodowego. Jednak – zdaniem Jürgena Habermasa⁵⁶ – mówiąc współcześnie o państwie narodowym trzeba odróżnić dwa odmienne znaczenia terminu „naród”, jako wspólnoty pochodzenia (i w tym znaczeniu „narodowość” jest synonimem „etniczności”) oraz jako „narodu danego państwa” (*Staatsvolk*). Narodowość w ujęciu Habermasa – jako określenie członkostwa w politycznej wspólnocie obywateli, „narodzie politycznym” – stała się więc pojęciem synonimicznym w stosunku do obywatelstwa. W ramach „narodu politycznego” mogą istnieć różne grupy etnokulturowe⁵⁷, zaś jedność narodowa związana jest raczej z faktem zamieszkiwania na jednym terytorium i świadomością polityczną, niż z poczuciem wspólnoty etnicznej. Przykłady wielokulturowych społeczeństw, takich, jak Szwajcaria czy USA pokazują, iż kultura polityczna, oparta na zasadach konstytucyjnych nie musi wcale opierać się na jednym wspólnym dla wszystkich obywateli dziedzictwie etnicznym, językowym czy kulturowym.

Liberalna teoria demokratycznego obywatelstwa powstała w tradycji europejskiego konstytucjonalizmu, w którym w drodze wyłącznie politycznej argumentacji wygenerowana została

⁵⁶ Habermas dowodzi, że oba znaczenia pojęcia „naród” powstały już w okresie Rewolucji Francuskiej, jednakże różnica ta nie została do końca uświadomiona. Stwierdza wręcz, iż: „wraz z Rewolucją Francuską zmienia się więc znaczenie pojęcia „naród”: z pewnej przedpolitycznej wielkości staje się on cechą konstytutywną przy określaniu politycznej tożsamości członka (Bürger) pewnej demokratycznej wspólnoty. W końcu XIX wieku dochodzi wręcz do odwrócenia stosunku między narodową tożsamością, którą uznaje się za przypisaną, a demokratycznie skonstruowanym obywatelstwem państwowym, które jest nabywane” [zob. szerzej, J. Habermas, *Obywatelstwo...*, op.cit., s. 9].

⁵⁷ Grupy etnokulturowe to grupy mające odrębny język, swoistą kulturę, poczucie więzi grupowej i świadomość odrębności. Do grup tych zalicza się zarówno te, które na podstawie odpowiednich przepisów kwalifikować można jako grupy narodowe, jak i te, które są określane mianem grup etnicznych. O różnicach między grupą narodową a etniczną, zob. szerzej orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 grudnia 2001 w sprawie Gorzelik i inni przeciwko Polsce (skarga 44158/98).

instytucja, która w gruncie rzeczy sprowadza się do wzajemnych roszczeń obywateli i państwa. Uczestniczenie w przewidzianych konstytucją procedurach demokratycznych jest głównym obowiązkiem, ale i głównym prawem obywatelskim, tworząc w ten sposób tzw. etykę obywatelską. Liberalna kultura polityczna tworzy jedynie wspólny mianownik dla konstytucyjnego patriotyzmu, który równocześnie pogłębia zrozumienie wielości, integralności koegzystujących ze sobą w wielokulturowym społeczeństwie różnych grup. Zdaniem Habermasa, współczesne, demokratyczne obywatelstwo nie musi być zakorzenione w narodowej tożsamości narodu. Szanując różnorodność kulturową jednostek wymaga udziału wszystkich obywateli we wspólnym życiu politycznym. Tożsamość politycznej wspólnoty zależy przede wszystkim od zakorzenionych w kulturze politycznej zasad prawnych, a dopiero w dalszym rzędzie od tradycji jakiejś szczególnej grupy etnokulturowej⁵⁸.

Instytucja obywatelstwa w historii myśli prawniczej ulega ciągłym przemianom, w znacznym stopniu determinowanym przez stosunki polityczne, społeczne i ekonomiczne. Zarysowana pokrótce ewolucja tego pojęcia prowadzi do konstatacji, że współczesne, nawet intuicyjne rozumienie tego terminu jest wypadkową nurtów filozoficznych, które przez stulecia kształtowały świadomość polityczną społeczeństw. Na gruncie filozoficzno-prawnym dzisiejsza koncepcja obywatelstwa to w istocie konglomerat dotychczasowych, wypracowanych w drodze ewolucji i powiązanych ze sobą pojęć: „poddanego” (*subject, sujet, Untertan*) – opisującego więź między jednostką a państwem, „przypisanie” jednostki do państwa; „obywatela” (*citizen, citoyen, Staatsbürger*) – świadomego politycznie członka państwa, któremu przysługują określone prawa, na którym ciążyą określone obowiązki i który, bezpośrednio lub pośrednio, uczestniczy w rządzeniu państwem;

⁵⁸ J. Habermas, *Obywatelstwo we współczesnej Europie*, wykład wygłoszony na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, 18 kwietnia 2005 r.

wreszcie „członka narodu” (*national, national, Staatsangehöriger*) – a więc członka społeczeństwa obywatelskiego, z którym jednostka się identyfikuje, wobec którego ma określone obowiązki, nie tylko prawne (te bowiem należą do statusu obywatela), ale przede wszystkim moralne czy honorowe⁵⁹. Ta wieloznaczność terminu „obywatelstwo” to pochodna wielu zmian, jakie nałożyły się na współczesny kształt tej instytucji, od antycznych państw-miast, przez feudalne przywiązanie do suwerena zamieszkiwanego terytorium i wolność miejską, przez poddanego absolutnego władcy i pełnię praw obywatelskich doby Rewolucji, wreszcie przez liberalny ideał świadomego politycznie obywatela i obywatela państwa narodowego, aż po fenomen obywatela Unii Europejskiej, który – przynajmniej teoretycznie – stanowi krok naprzód w ewolucji koncepcji obywatelstwa⁶⁰.

⁵⁹ Zbliżoną tezę stawia M. Magoska, która wskazuje, że współcześnie można wyróżnić cztery modele obywatelstwa, które określają członkostwo w społeczności politycznej, jaką stanowi państwo: model oparty na prawach (promowany przez nurt liberalny, model oparty się na prawach, jakie przysługują obywatelom wobec państwa), model oparty na obowiązkach (konserwatywny, oparty na podstawowych obowiązkach obywatelskich: posłuszeństwie, wierności, płaceniu podatków i służbie wojskowej), model oparty na uczestnictwie (charakterystyczny dla demokracji, odwołujący się do wzorców obywatela aktywnie uczestniczącego w życiu politycznym państwa), oraz model oparty na tożsamości (typowy dla komunitaryzmu, zakładający utożsamianie się z kulturą własnego społeczeństwa, na posiadaniu wspólnej tożsamości narodowej). Por szerzej o każdym z modeli oraz o etycznych konotacjach obywatelstwa: M. Magoska, *Obywatel w procesie zmian*, Kraków 2001, s. 169 i n.

⁶⁰ Instytucja obywatelstwa organizacji międzynarodowej jest niewątpliwie nowatorskim rozwiązaniem, które – na pierwszy rzut oka – może wydawać się rewolucją w sferze kompetencji organizacji międzynarodowych. Jednakże dokładniejsze wejrzenie w konstrukcję obywatelstwa UE – a decydujące znaczenie ma tu uzależnienie posiadania obywatelstwa UE od posiadania obywatelstwa krajowego państwa członkowskiego – pozwala stwierdzić, że obywatelstwo UE jest w istocie katalogiem enumeratywnie wyliczonych uprawnień, jakie zostały przyznane obywatelom państw członkowskich i które – z wyjątkiem czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych, prawo do swobodnego poruszania się i przebywania na terenie państw członkowskich oraz prawa do opieki dyplomatycznej ze strony któregośkolwiek z państw członkowskich – są uprawnieniami, których realizacji obywatel może się

3. Definicja obywatelstwa

Konsekwencją wielopłaszczyznowości pojęcia „obywatelstwo” jest – o czym będzie mowa w dalszym toku rozważań – podleganie tej instytucji regulacji zarówno prawa krajowego, jak i prawa międzynarodowego. Nie ma jednakże powszechnie obowiązującej normy prawa międzynarodowego, która definiowałaby to pojęcie⁶¹, podobnie jak i jedynie w nielicznych ustawach krajowych⁶² ustawodawca zdecydował się na wskazanie precyzyjnej definicji tego terminu, ograniczając się zazwyczaj do określenia sposobów nabycia i utraty obywatelstwa. Dlatego też wypracowanie definicji pojęcia „obywatelstwo” jest przede wszystkim domeną doktryny, zarówno prawa międzynarodowego publicznego, jak i prawa administracyjnego i konstytucyjnego.

Definicje obywatelstwa zawarte w aktach krajowych są swoistym *novum*, w większości przyjęte zostały w latach

domagać tylko od odpowiednich organów Unii (do tych uprawnień należą prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do PE w tym państwie członkowskim, w którym obywatel UE przebywa, prawo petycji do PE w sprawach objętych zakresem działania wspólnoty oraz prawo składania skarg do Rzecznika Praw Obywatelskich UE). Por. szerzej, B. Mielnik, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Prawo CCLXXI, Wrocław 2000, także Craig P., De Burca G., *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford 2003, C. Closa, *Citizenship of the Union and Nationality of Member States*, *Common Market Law Review* 1995; A. Pliakos, *La protection des droits du citoyen de l'Union Européenne*, w: C. Philip, C. Blumann (red.), *La citoyenneté européenne*, Montreal 2000; C. Greenwood, *Nationality and the Limits of the Free Movement of Persons in Community Law*, *Yearbook of European Law* 1987.

⁶¹ Definicje obywatelstwa znajdują się natomiast w niektórych dokumentach regionalnych, m.in. w art. 2 Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie z dnia 6 listopada 1997 roku [ETS nr 166].

⁶² Tego typu postanowienia znajdują się przede wszystkim w ustawodawstwie przyjmowanym w latach dziewięćdziesiątych, w tym w ustawodawstwie Republiki powstałych po rozpadzie ZSRR, ale również innych państw, m.in. Laosu (1990).

dziewięćdziesiątych XX wieku. Przykładowo, art. 1 ustawy o obywatelstwie Ukrainy z 18 stycznia 2001 roku definiuje obywatelstwo Ukrainy jako:

„prawny związek między osobą fizyczną a Ukrainą, który ujawnia się w prawach i obowiązkach wzajemnych⁶³”,

zaś ustawa o obywatelstwie Łotwy określa obywatelstwo łotewskie jako:

„stały, prawny związek osoby z Republiką Łotewską⁶⁴”.

Definicja ta podkreśla przede wszystkim formalną naturę obywatelstwa łotewskiego, ustawodawca precyzuje jednak, że materialnie obywatelstwo łotewskie jest:

„ogółem wzajemnie powiązanych praw i obowiązków między obywatelem a państwem⁶⁵”.

Dość oryginalną definicję obywatelstwa znaleźć można natomiast w ustawie Republiki Białorusi o obywatelstwie Republiki Białoruskiej z 18 października 1991 roku, która w art. 1 definiuje obywatelstwo białoruskie jako:

„niezbywalny atrybut suwerenności państwowej Republiki Białorusi, określający przynależność osób do organizacji

⁶³ Art. 1 ustawy Ukrainy z dnia 18 stycznia 2001 roku o obywatelstwie Ukrainy, tekst angielski dostępny na <<http://www.ukraineinfo.us/consular/law-citizenship.html>>.

⁶⁴ Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 22.06.1994 o obywatelstwie Republiki Łotewskiej, tekst dostępny na <<http://www.humanrights.lv/doc/latlik/citiz1.htm>>].

⁶⁵ Ibidem, art. 1 ust. 2.

państwowej, wyznaczający zakres ich praw i obowiązków, oraz ich ochrony przez Republikę Białorusi⁶⁶”.

Uzasadnioną wydaje się więc teza, iż ustawodawcy krajowi koncentrują się przede wszystkim na podkreśleniu istnienia prawnej więzi między jednostką a państwem oraz wzajemności praw i obowiązków stron⁶⁷.

W podobnym duchu formułuje definicję obywatelstwa doktryna, choć refleksja nad teoretycznoprawnymi zagadnieniami obywatelstwa, prowadzona równolegle przez przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego i administracyjnego, zdominowana jest

⁶⁶ Art. 1 Ustawy Republiki Białoruś z dnia 18 października 1991 roku o obywatelstwie Republiki Białoruskiej, tekst dostępny na <http://www.uniset.ca/nold/bela_en.pdf>. Podobną definicję zawiera ustawa Republiki Turkmenistanu z dnia 30 września 1992 o obywatelstwie Turkmenistanu, która w art. 1. stanowi „*Obywatelstwo Turkmenistanu, będące integralnym atrybutem suwerenności Turkmenistanu, określa przynależność jednostki do państwa i tworzy stały, prawny związek pomiędzy nimi, ustalając całość ich wzajemnych praw i obowiązków*” [tekst angielskiego tłumaczenia tekstu ustawy dostępny na <<http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=11&lid=3756>>].

⁶⁷ Preambula do ustawy o obywatelstwie Republiki Kazachstanu z 20 grudnia 1991 roku określa obywatelstwo jako stałą, polityczną i prawną więź jednostki z państwem, którą określa ogół wzajemnych praw i obowiązków [ustawa o obywatelstwie Republiki Kazachstanu z dnia 20 grudnia 1991 roku, preambula zd.1, dostępna na <<http://www.unhcr.bg/cis/n28.pdf>>]. Analogiczna definicja znajduje się w ustawie o obywatelstwie Republiki Mołdowy z 10 sierpnia 2000 roku, która w art. 3 stanowi: „*Obywatelstwo Republiki Mołdawskiej tworzy stałą, prawną i polityczną więź między osobą fizyczną a Republiką Mołdowy, generującą wzajemne prawa i obowiązki między państwem a jednostką*” [tekst ustawy dostępny na <<http://www.unhcr.md/article/citizenship.htm#1>>]. Podobne postanowienia zawierają ustawy o obywatelstwie Kirgistanu (1993), Uzbekistanu (1992) i Azerbejdżanu (1998). Na tym tle kuriozalną wydaje się jedyna definicja obywatela państwa, pochodząca sprzed II wojny światowej, mianowicie definicja zawarta w Ustawie o obywatelstwie Rzeszy z 15 września 1935, zgodnie z którą obywatelem państwa jest ten, „*kto należy do Związku Ochronnego Rzeszy Niemieckiej i jest mu za to szczególnie zobowiązany*” [tekst w: „Reichsgesetzblatt“, rocznik 1935, cz I, s. 1146 – 1147]. Definicja ta jednak nie może być uważana za reprezentatywną, jako że przyjęta była w określonych warunkach politycznych i w jednym celu – wyeliminowania osób pochodzenia niemieckiego ze społeczeństwa niemieckiego.

przede wszystkim przez spór dotyczący natury obywatelstwa, zaś dwa najważniejsze wśród ścierających się poglądów, to koncepcja obywatelstwa jako stosunku prawnego oraz koncepcja obywatelstwa jako statusu prawnego jednostki.

Koncepcja obywatelstwa jako stosunku prawnego jest ideą historycznie starszą, niektórzy autorzy⁶⁸ wywodzą jej korzenie jeszcze ze średniowiecza i stosunku prawnego łączącego feudała z podległymi mu wasalami. Najogólniej rzecz ujmując, obywatelstwo w ujęciu zwolenników tej teorii jest stosunkiem publiczno-prawnym, którego podmiotami są jednostka i państwo⁶⁹. Definicje proponowane przez zwolenników tej teorii różnią się między sobą, można jednakże wskazać pewne elementy wspólne – wedle takiej definicji obywatelstwo jest stosunkiem prawnym łączącym jednostkę z państwem, z którego to stosunku wynikają skutki prawne określone w prawie wewnętrznym danego państwa, a także prawa i obowiązki wspólne wszystkim osobom mającym to obywatelstwo⁷⁰.

Druga ze wspomnianych koncepcji, teoria opisująca obywatelstwo jako status prawny jednostki zakłada, że

⁶⁸ Por. B. Banaszak, *Obywatelstwo*, w: Urszula Kalina-Prasznicek (red.), *Encyklopedia Prawa*, C.H.Beck, Warszawa 2004, s. 434 i n.

⁶⁹ Wśród przedstawicieli tego nurtu (do których należy m.in. B. Banaszak) też nie ma zgody, co do precyzyjnego określenia cech owego stosunku. Według jednego poglądu obywatelstwo jest stosunkiem prawnym między jednostką a państwem, przy czym jednostka jest podmiotem tego stosunku tylko wtedy, kiedy jest obywatelem, jakkolwiek taki warunek sprawia, iż na pierwszy rzut oka teoria ta wydaje się dotknięta błędem logicznym. Inna definicja określa obywatelstwo jako jednostronny stosunek prawny danej osoby do państwa, którego przedmiotem jest możliwość wydawania przez państwo obywatelowi rozkazów i roztaczania nad nim opieki. Wreszcie trzecie ujęcie ocenia obywatelstwo jako dwustronny stosunek prawny między jednostką a państwem, stanowiący w istocie swoistą umowę, dla zawarcia której decydujące znaczenie ma wola państwowa, a mniejsze, choć jest to także element konieczny, wola jednostki. Por. szerzej, J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998, s. 11 i n.; także: M. Zdanowicz, *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001, s. 20 i n.

⁷⁰ Por. B. Banaszak, *Obywatelstwo...*, op.cit., s. 434.

obywatelstwem jest normatywnie ustanowiona właściwość jednostki będącej członkiem zbiorowości zorganizowanej w państwo, tworzącą przesłankę określonych praw i obowiązków⁷¹. Ujęcie takie zwraca szczególną uwagę na formalny aspekt obywatelstwa, którym jest uznanie danej jednostki za obywatela państwa. Aspekt materialny nie jest tu decydujący – prawa i obowiązki związane z obywatelstwem mogą się zmieniać w zależności od woli krajowego ustawodawcy, natomiast fakt posiadania obywatelstwa przez jednostkę – o ile nie dojdzie do utraty przez nią obywatelstwa w drodze czynności prawnej bądź jednostki (zrzeczenie się obywatelstwa) bądź państwa (pozbawienie obywatelstwa) – będzie trwał nadal, niezależnie od zmian, jakim podlegał będzie katalog obywatelskich praw i obowiązków.

Niezależnie jednak od tego, który pogląd na naturę obywatelstwa przyjmiemy, obywatelstwo zawsze będzie stanowiło podstawę, na której opiera się ogół wzajemnych praw i obowiązków jednostki i państwa. Aspekt prawny pojęcia obywatela zawarty jest najszerzej w definicji M. Wyrzykowskiego, który konstatuje, iż:

⁷¹ J. Jagielski, *Obywatelstwo...*, op.cit., s.12 in. Warto zauważyć, że nie tylko przedstawiciele polskiej doktryny spierają się co do natury prawnej obywatelstwa, spór ten od lat toczy się w nauce niemieckiej, gdzie za twórców i głównych przedstawicieli rywalizujących poglądów uznawani są Otto von Gierke, definiujący obywatelstwo jako stosunek prawny *sui generis*, związany z przynależnością jednostki do grupy społecznej tworzącej państwo, oraz Georg Jellinek, zwolennik traktowania obywatelstwa jako statusu prawnego jednostki. Zob. szerzej o poglądach nauki niemieckiej: B. Banaszak, *Obywatelstwo...*, op.cit., s. 434. Podobnie niektórzy przedstawiciele nauki prawa międzynarodowego m.in. W. Czapliński czy Y. Onuma również ujmują obywatelstwo jako status prawny jednostki [por. W. Czapliński, *Międzynarodowe aspekty obywatelstwa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 1984, z.3. s. 101, Y. Onuma, *Nationality and Territorial Change. In Search of the State of the Law*, The Yale Journal of World Public Order, 1981, s. 1].

„obywatel jest to osoba fizyczna, będąca podmiotem prawa, która wyposażona jest w określone prawa, wolności i obowiązki⁷²”.

Katalog tych praw zawarty jest najczęściej w akcie o randze konstytucyjnej⁷³.

W płaszczyźnie prawa międzynarodowego również częściej spotyka się definicje obywatelstwa formułowane przez sądy międzynarodowe czy przedstawicieli nauki, niż definicje ujmowane w aktach prawnych. W zasadzie jedynym aktem o charakterze wiążącym, który zawiera definicję obywatelstwa jest wspomniana wyżej Europejska Konwencja o Obywatelstwie z 6 listopada 1997 roku, która w art. 2 stwierdza, że dla potrzeb konwencji:

„«obywatelstwo» oznacza prawną więź pomiędzy osobą a państwem i nie wskazuje na pochodzenie etniczne tej osoby⁷⁴”.

⁷² M. Wyrzykowski, *Obywatel i biurokracja*, w: A. Rzepliński (red.), *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1993, s. 52.

⁷³ Według Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 roku, nr 78, poz. 483) prawami obywatelskimi są przede wszystkim prawa polityczne, a zatem bierne i czynne prawa wyborcze oraz prawo udziału w referendum (art. 62), prawo petycji (art. 63), prawo dostępu do służby publicznej (art. 60), prawo uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej (art. 61), ale także prawo do opieki dyplomatycznej ze strony RP (art. 36), zakaz wydalenia go z kraju (art. 52 ust. 4) oraz zakaz ekstradycji (art. 55), jak również prawa ekonomiczne i socjalne, takie jak prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67), prawo dostępu do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych (art. 68 ust. 2). Natomiast obowiązkami obywateli są wierność RP i troska o dobro wspólne (art. 82), obowiązek obrony Ojczyzny (art. 85), oraz przestrzeganie prawa, ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych i dbałość o stan środowiska (odpowiednio art. 83, art. 84 i art. 86, choć obowiązki te nie są ograniczone wyłącznie do obywateli).

⁷⁴ Art. 2 Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie, sporządzonej w Strasbourgu 6 listopada 1997 [European Treaty Series nr 166, tekst angielski dostępny na <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/166.htm>>]. Konwencja weszła w życie

Rada Europy odwołuje się tym samym do tradycyjnego w prawie międzynarodowym określenia obywatelstwa jako więzi między jednostką a państwem, nie rozstrzygając – znanego z płaszczyzny prawa krajowego – sporu, czy obywatelstwo ma być rozumiane jako stosunek prawny między jednostką a państwem, czy też jako status prawny jednostki. Art. 2 definiując obywatelstwo odnosi się wyłącznie do związku prawnego między osobą a państwem, wskazując tym samym na ten aspekt obywatelstwa, który jest zagadnieniem kluczowym dla prawa międzynarodowego. Dla prawa międzynarodowego istotą obywatelstwa jest bowiem prawna więź między jednostką a państwem, którą niekiedy określa się jako przynależność jednostki do danego państwa⁷⁵. Na ten aspekt zjawiska obywatelstwa nacisk kładą wszystkie definicje formułowane przez doktrynę⁷⁶.

1 marca 2000 roku, po złożeniu dokumentów ratyfikacyjnych przez Austrię, Słowację i Moldowę. Do marca 2006 roku ratyfikowało ją następne dwanaście państw: Węgry, Portugalia, Szwecja, Holandia, Dania, Macedonia, Islandia, Czechy, Albania, Niemcy, Rumunia i Bułgaria. Polska podpisała Konwencję 29 kwietnia 1999 roku, dotychczas jej jednak nie ratyfikowała.

⁷⁵ Z. Galicki sugeruje, że ta prawna przynależność jednostki do państwa do pewnego stopnia może być traktowana jako analogia dla przynależności państwowej statków morskich i powietrznych, a nawet obiektów kosmicznych, bowiem przynależność ta jest źródłem międzynarodowych praw i obowiązków państwa, zarówno wobec jednostki (m.in. wykonywanie jurysdykcji względem obywateli, *ius avocandi* – prawo wezwania do powrotu obywateli przebywających za granicą), jak i wobec innych państw (opieka dyplomatyczna). Por. szerzej, Z. Galicki, *Europejska Konwencja o Obywatelstwie a obywatelstwo europejskie*, Biuletyn Ośrodka Informacji Rady Europy, nr 4-5 z 2000 roku, s. 91 in.

⁷⁶ Terminologii polskiej umyka wspomniana dwuaspektowość pojęcia „obywatelstwo”, która w języku angielskim wyrażana jest przez dwa terminy, tłumaczone na język polski jako jedno pojęcie „obywatelstwo”, mianowicie „nationality” oraz „citizenship”. Doktryna anglosaska wskazuje, że „citizenship” opisuje materialny aspekt obywatelstwa, czyli katalog wzajemnych praw i obowiązków jednostki i państwa, a więc aspekt, który jest głównym obiektem zainteresowania prawa krajowego. Natomiast na oznaczenie formalnej strony obywatelstwa, a więc więzi między jednostką a państwem, w literaturze anglojęzycznej stosuje się termin „nationality”. Dlatego też większość dokumentów międzynarodowych [m.in. The Hague Convention on Conflict of Nationality Laws (1930), Convention on the Nationality of Married Women (1957),

Już jedna z najstarszych w doktrynie prawa międzynarodowego definicji obywatelstwa głosząc, że:

„obywatelstwo jednostki jest to jej zdolność do bycia poddanym określonego państwa⁷⁷”

określa spektrum zainteresowania prawa międzynarodowego – obywatelstwo jest łącznikiem między państwem a jednostką, dzięki któremu jednostka może korzystać z ochrony prawa międzynarodowego⁷⁸, zaś dla państwa jest podstawą wykonywania jego jurysdykcji nad jednostką. Mimo poważnego przeobrażenia, jakiemu uległa instytucja obywatelstwa, ślady tej najwcześniejszej definicji obywatelstwa znajdujemy w pracach prawników do dziś.

Podobne ujęcie proponował Harvardzki projekt prawa o obywatelstwie z 1929 roku⁷⁹, który – nawiązując do

Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in Cases of Multiple Nationality (1963), European Convention on Nationality (1997)] posługuje się pojęciem „nationality”. „Nationality” jest więc do pewnego stopnia pojęciem prawa międzynarodowego, natomiast „citizenship” jest pojęciem prawa krajowego. Termin „nationality” czasami – zwłaszcza we wcześniejszych pracach – przekłada się jako „narodowość”, choć tłumaczenie takie musi być opatrzone zastrzeżeniem, że nie odnosi się ono do pochodzenia etnicznego jednostki, a jedynie opisuje przynależność do narodu państwa, rozumianego jako ogół obywateli tego państwa. Por. szerzej o źródłach różnic terminologicznych między „citizenship” a „nationality”: D. Gosewinkel, *Citizenship...*, op.cit., s. 25 i n.

⁷⁷ “Nationality of an individual is his quality of being a subject of a certain state” [Oppenheim’s International Law, 9th (Jennings and Watts) ed., Longman 1996, s. 851 i n.]. W rzeczywistości definicja Oppenheima bliższa jest definicji pojęcia „poddanie” niż „obywatelstwo”, co jest kolejnym dowodem na to, jakiej ewolucji uległo to pojęcie w samym wieku XX.

⁷⁸ Oppenheim pisał, że “to the extent to which individuals are not directly subjects of international law, nationality is the link between them and the international law. It is through the medium of their nationality that individuals can normally enjoy benefits from international law. This has consequences over the whole area of international law” [Oppenheim’s..., op.cit., s. 849].

⁷⁹ *Draft Convention prepared in anticipation of the First Conference on the Codification of International Law*, Harvard Law School, ogłoszone 1 kwietnia 1929 roku.

wspomnianego wyżej sporu o naturę obywatelstwa - definiował je w art. 1 jako:

„status osoby fizycznej, która jest związana z państwem węzłem posłuszeństwa⁸⁰”.

Natomiast prawdziwy przełom w rozumieniu pojęcia obywatelstwa na płaszczyźnie międzynarodowej przyniosła definicja, którą wypracował Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie *Nottebohm*⁸¹. W przeciwieństwie do wcześniejszych koncepcji, definiując obywatelstwo Trybunał skoncentrował się na opisanu więzi między państwem a jednostką, zauważając, iż:

„obywatelstwo jest węzłem prawnym, u podstawy którego leży fakt przywiązania, efektywności bytu i uczuć, połączona z wzajemnością praw i obowiązków. Jest ono prawnym wyrazem faktu wskazującego na to, że jednostka, której je nadano bądź skutkiem ustawy, bądź aktem władzy jest faktycznie ściślej związana z ludnością państwa, które jej obywatelstwo nadaje, niż z ludnością innego państwa. Nadane przez państwo obywatelstwo daje temuż państwu tytuł do wykonywania ochrony nad nią w stosunku do innego państwa tylko wtedy, gdy

⁸⁰ “*Nationality is the status of a natural person who is attached to a state by the tie of allegiance*” (“*la nationalité est la qualité d’une personne physique unie à un Etat par un lien d’allégeance*”) - art. 1 Projektu, opublikowanego w *American Journal of International Law*, Special Supplement Number, April 1929, (vol.23), s. 13.

⁸¹ Sprawa *Nottebohm*, (*Liechtenstein v. Guatemala*), orzeczenie z dnia 6 kwietnia 1955 roku, ICJ Reports, 1955, ss. 12-26.

przekłada się ono na fakcie prawnego przywiązania do państwa, które uczyniło ją swym obywatelem⁸²”.

Definicja wypracowana przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, jak już wspomniano, zwraca uwagę na materialny aspekt obywatelstwa. Trybunał wskazując na „*genuine link*” – rzeczywistą więź między państwem a jednostką – dokonał zmiany jakościowej w podejściu do zagadnień obywatelstwa na gruncie prawa międzynarodowego. Jeśli bowiem spojrzeć na istniejące przed 1955 rokiem – a więc momentem, w którym orzekł Trybunał – międzynarodowe koncepcje obywatelstwa, to z funkcjonalnego punktu widzenia można zaryzykować twierdzenie, że obywatelstwu bliżej było do pojęcia poddaństwa (*subjecthood*), niż do liberalnych wizji obywatela wyposażonego w prawa i wolności, które znano z pism filozofów i teoretyków prawa. Zwracając uwagę na wypływającą z obywatelstwa „*wzajemność praw i obowiązków*” przesunął międzynarodowe konotacje obywatelstwa w kierunku tego znaczenia, jakie termin ten ma w prawie wewnętrznym, sytuując je obecnie pomiędzy *subjecthood* a *citizenship*, bowiem dla prawa międzynarodowego wzajemność praw i obowiązków wynikająca z więzi między państwem a jednostką wciąż ma mniejsze znaczenie, niż samo formalne istnienie tej więzi. Nie można jednak wywodzić z tego, że pojęcie obywatela w prawie międzynarodowym jest synonimem poddanego, w szczególności ze względu na normy wymagające od państw poszanowania pewnych fundamentalnych dla jednostki praw. Wypracowany w prawie międzynarodowym mechanizm ochrony jednostki, zwany ogólnie ochroną praw człowieka wymusza na państwach zapewnienie, jeśli nie równości stron, to przynajmniej zrównoważenia pozycji państwa i jednostek

⁸² Orzeczenie w sprawie Nottebohma (Liechtenstein v. Gwatemala, 1955), ICJ Reports 1955, International Law Reports, 1955, vol. 22, s. 360, tekst orzeczenia dostępny również na <<http://www.uniset.ca/naty/maternity/nottebohm.htm>>.

z nim związanych⁸³. Jednak podkreślić należy, że jakościowa zmiana pojęcia obywatela była uzasadniona z punktu widzenia stosunków wewnętrznych, na gruncie prawa międzynarodowego nie istniała aż taka potrzeba podkreślania równości obywateli. Niemniej po orzeczeniu w sprawie *Nottebohm* w definicjach tworzonych przez przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego pojawia się coraz częściej wątek wzajemnych praw i obowiązków jednostki i państwa.

Polska nauka prawa międzynarodowego wypracowała również szereg definicji obywatelstwa, odzwierciedlających ewolucję, jaką przechodził termin ten na gruncie prawa międzynarodowego. Najbardziej zbliżoną do klasycznego ujęcia Oppenheima definicję podaje R. Bierzanek, pisząc, że obywatelstwo to:

„trwały węzeł prawny, wiążący osobę fizyczną z państwem jako podmiotem prawa międzynarodowego⁸⁴”.

Definicję tę doprecyzowuje W. Góralczyk wskazując, jakie skutki dla państwa pociąga za sobą obywatelstwo. Według niego:

⁸³ Oczywiście, prawa człowieka są pojęciem szerszym i wiążą państwo również w odniesieniu do osób, które nie są jego obywatelami lub w ogóle nie posiadają obywatelstwa. Jednakże w kształtowaniu stosunków państwo – obywatel odgrywają one ogromną rolę, ustalając pewien standard minimalny, poniżej którego państwu zejść nie wolno. Por. szerzej rozważania w części 3.

⁸⁴ Por. R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 256. Autorzy zauważają, że obywatelstwo jest węzłem prawnym łączącym z państwem jedynie osoby fizyczne, zatem stosowanie tego terminu dla wskazania związków osób prawnych, statków morskich bądź powietrznych z jakimś państwem jest niesłuszne, bowiem w tym wypadku należałoby używać raczej pojęcia „przynależność państwowa”. Analogiczną definicję przedstawia L. Gelberg – „obywatelstwo jest to trwały węzeł prawny, wiążący osobę fizyczną z jakimś państwem, podmiotem prawa międzynarodowego” [L. Gelberg, *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967, s. 112], także L. Antonowicz, w: L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1994 s. 104.

„obywatelstwo jest trwałym węzłem prawnym, łączącym osobę fizyczną z państwem, z którego wynika obowiązek wierności i lojalności w stosunku do państwa oraz zwierzchnictwo osobowe (jurysdykcja państwa) nad własnymi obywatelami”⁸⁵.

Współcześnie jednak stosunkowo zgodnie przyjmuje się definicję wzorowaną na tej, którą przedstawił Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, stwierdzając, iż:

„obywatelstwo to prawny węzeł między jednostką a państwem, z którego wynikają określone uprawnienia i obowiązki”⁸⁶.

Definicja wciąż jednak kładzie nacisk na formalnoprawny aspekt tej instytucji, nie skupiając się na funkcjonalnym ujęciu obywatelstwa, które – w zależności, od którego systemu prawa wydziemy – będzie ujęciem odmiennym. Problem z definicją obywatelstwa sprowadza się bowiem do uchwycenia dwóch różnych funkcji, jakie z instytucją tą wiążą dwa systemy prawa. Dla prawa międzynarodowego najistotniejsza jest prawna więź, która pozwala w każdej sytuacji wskazać państwo „odpowiedzialne” za jednostkę, i która to więź będzie uznawana przez pozostałych aktorów na międzynarodowej scenie. Dla prawa krajowego sama więź nie ma takiego prawnego znaczenia, jak jej ucieleśnienie, będące szczególnym statusem jednostki, opisanym konstytucyjnie katalogiem praw i obowiązków zarówno jednostki względem państwa, jak i państwa względem jednostki.

Wydaje się zatem, że podsumowując tę część rozważań dotyczących natury obywatelstwa oraz jego znaczenia i funkcji

⁸⁵ Por. W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1996, s. 252.

⁸⁶ Por. M. Zdanowicz, *Wielokrotnie...*, op.cit. s. 23.

w prawie wewnętrznym i międzynarodowym skonstatować można, iż obywatelstwo to respektowana w płaszczyźnie prawa międzynarodowego więź między jednostką a państwem, której emanacją w systemie prawa wewnętrznego jest ustalony katalog wzajemnych praw i obowiązków.

Analiza zarówno definicji normatywnych, jak i definicji doktrynalnych pozwala stwierdzić, że jako jedną z zasadniczych cech definicji obywatelstwa wymienia się stały związek jednostki z państwem. Powstaje jednak pytanie, czy na gruncie prawa krajowego konieczne jest wskazywanie owej szczególnej więzi. Państwo, które nadaje obywatelstwo, wymaga spełnienia określonych przesłanek koniecznych dla jego nabycia⁸⁷ - wśród przesłanek tych nie pojawia się jednak „szczególny związek” jednostki i państwa. Można podnosić, że sam ustawodawca wewnętrzny, nadając obywatelstwo ową szczególną więź tworzy,

⁸⁷ Zgodnie z polską ustawą o obywatelstwie polskim z dnia 15 lutego 1962 roku [tekst jednolity opublikowany w Dz. U. z 2000 roku, nr 28 poz. 353], cudzoziemcowi można na jego wniosek nadać obywatelstwo polskie, jeżeli zamieszkuje w Polsce, na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, co najmniej 5 lat (o ile nie zachodzą okoliczności szczególne). Ustawa Ukrainy z dnia 18 stycznia 2001 roku o obywatelstwie Ukrainy przewiduje, że obywatelstwo ukraińskie może nabyć osoba, która nie posiada innego obywatelstwa, zamieszkuje na terytorium Ukrainy przynajmniej od lat pięciu, dostatecznie zna język ukraiński i zna Konstytucję Ukrainy. [Ustawa z dnia 18 stycznia 2001 o obywatelstwie Ukrainy, op.cit.]. W porównaniu, szczególnie rozbudowane są przesłanki naturalizacji przewidziane w ustawie z dnia 22.06.1994 o obywatelstwie Republiki Łotewskiej, zgodnie z którą obywatelstwo łotewskie może nabyć w drodze naturalizacji cudzoziemiec, który zamieszkuje na podstawie zezwolenia na pobyt stały na terytorium Łotwy przynajmniej przez pięć lat licząc od dnia 4 maja 1990 roku, posługuje się językiem łotewskim, zna podstawowe zasady Konstytucji Łotwy oraz ustawy konstytucyjnej o prawach i obowiązkach człowieka i obywatela, zna hymn państwowy i historię Łotwy, przedłożyła zaświadczenie o zrzeczeniu się poprzedniego obywatelstwa oraz nie zachodzą wobec niej żadne z przesłanek negatywnych przewidzianych w art. 11 ustawy (m.in. osoba taka nie była współpracownikiem radzieckich służ specjalnych, nie służyła w siłach zbrojnych, oddziałach paramilitarnych lub milicji obcego państwa, nie jest funkcjonariuszem publicznym innego państwa, nie propagowała komunizmu, narodowego socjalizmu, szowinizmu lub faszyzmu, oraz nie należała do Komunistycznej Partii Łotwy [Ustawa z dnia 22 czerwca 1994 roku o obywatelstwie Łotwy, op.cit.].

lecz w takim przypadku trzeba przyjąć, że jest to więź wyłącznie formalna. Materialnymi aspektami owej więzi są zaś na przykład stałe zamieszkiwanie na terytorium państwa przez określony w prawie okres, pochodzenie od obywateli tego państwa, czy związanie działalności życiowej z określonym państwem. Ponadto w płaszczyźnie prawa wewnętrznego nie ma podmiotu, który mógłby zakwestionować istnienie tego związku, dlatego też podkreślanie owej szczególnej więzi nie wydaje się celowe. Obywatelstwo w obrębie prawa krajowego jest więc raczej statusem jednostki, rozumianym jako katalog praw i obowiązków wzajemnych. Problem więzi między państwem a jednostką pojawia się dopiero wtedy, gdy kwestie obywatelstwa przenosi się na płaszczyznę prawa międzynarodowego. Na płaszczyźnie tej pojawia się bowiem „konkurencja”, istnieje konieczność precyzyjnego ustalenia, które państwo jest uprawnione do wykonywania jurysdykcji nad obywatelem, opieki dyplomatycznej, do obrony tej „szczególnej więzi”, o której w 1955 roku mówił Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości.

Rozdział II

Obywatelstwo jako instytucja prawa międzynarodowego i krajowego

1. Koncepcja sfery wyłącznych kompetencji państwa

Prawo międzynarodowe uznaje prawną instytucję materii tradycyjnie zastrzeżonej do wyłącznej kompetencji państwa. Już w początkach wieku XX, pracach Instytutu Prawa Międzynarodowego podkreślano, iż wyłączną kompetencją objęte są te sfery działalności państwa, w których nie jest ono związane prawem międzynarodowym, zaś zakres tych kompetencji zmienia się wraz z rozwojem prawa międzynarodowego⁸⁸. Konstrukcję strefy zastrzeżonej do wyłącznej kompetencji państwa odnajdujemy również w dokumentach międzynarodowych w kontekście pokojowego rozstrzygania sporów, m.in. w art. 9 I Konwencji Haskiej⁸⁹ o pokojowym rozstrzyganiu sporów międzynarodowych z 1907 roku, oraz w art. 15 ust. 8 Paktu Ligi Narodów, który stanowił, że:

„Jeżeli jedna ze stron twierdzi, a Rada uzna, że spór dotyczy sprawy, którą prawo międzynarodowe pozostawia

⁸⁸ Por. szerzej, W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne*, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 253 i n.

⁸⁹ Art. 9 I Konwencji haskiej z 18 października 1907 roku stanowi, że „w sporach o charakterze międzynarodowym, nie dotyczących ani honoru, ani interesów żywotnych państwa”, a dotyczących stanów faktycznych strony będą powoływały komisje badań [tekst konwencji w: Dz. U. z 1930 roku, nr 9, poz. 64].

wyląycznej kompetencji tej strony, to Rada stwierdzi to w sprawozdaniu, nie zalecając żadnego rozwiązania⁹⁰”.

Pakt Ligi Narodów sankcjonował zatem istnienie wyłącznych kompetencji państwa, natomiast ustalenie, czy dana kwestia należy do tychże wyłącznych kompetencji państwa czy nie, nie zostało pozostawione wyłącznie zainteresowanym państwom, lecz poddane również pod osąd organu międzynarodowego, jakim była Rada Ligi. Taka konstrukcja zapobiegać miała zbyt szerokiej interpretacji pojęcia wyłącznych kompetencji przez broniące swych interesów państwa.

Zastrzeżenie wyłącznej kompetencji państw znalazło swe potwierdzenie w artykule 2 ust. 7 Karty Narodów Zjednoczonych, który stanowi:

„Żadne z postanowień niniejszej Karty nie upoważnia Narodów Zjednoczonych do wtrącania się w sprawy, które zasadniczo należą do wewnętrznej kompetencji jakiego bądź państwa, ani do domagania się od członków, żeby sprawy tego rodzaju oddawali do załatwienia w trybie przewidzianym w niniejszej Karcie; jednak ta zasada nie może stanąć na przeszkodzie zastosowania środków represyjnych, przewidzianych w Rozdziale VII⁹¹”.

⁹⁰ Pakt Ligi Narodów, sporządzony w Paryżu dnia 28 czerwca 1919 roku (Dz. U. z 1920 roku, nr 35 poz. 200), tekst za: K.Kocot, K.Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław 1978. Postanowienie art. 15 odpowiadało w dużej mierze praktyce państw, które podobne zastrzeżenia zawierały w klauzulach arbitrażowych umieszczanych w traktatach zawieranych przed I wojną światową. Por. szerzej, R.R. Wilson, *Reservation Clauses in Treaties of Obligatory Arbitration*, American Journal of International Law, Vol. 23 (1929), s. 68 i n.

⁹¹ Karta Narodów Zjednoczonych, sporządzona w San Francisco 26 czerwca 1945 roku, (tekst opublikowany w Dz.U. z 1947 roku, nr 23 poz. 90, załącznik).

Sformułowanie to jest sformulowaniem szerszym niż postanowienie paktu Ligi Narodów, w szczególności nie jest ograniczone do rozstrzygania sporów międzynarodowych, ma natomiast zastosowanie we wszystkich sytuacjach, w których w grę mogą wchodzić kompetencje zastrzeżone do wyłącznej właściwości państw. Nie ulega jednak wątpliwości, iż o zakresie wyłącznej kompetencji państw rozstrzyga prawo międzynarodowe, niejednokrotnie decyzją sądu międzynarodowego. Dynamiczny rozwój prawa międzynarodowego, które regulacją swoją obejmuje coraz to nowe dziedziny obrotu, sprawia, że współcześnie nieomal niemożliwym jest wskazanie dziedziny, która w całości należałaby do wyłącznych kompetencji państwa⁹².

Tradycyjne podejście do kwestii regulacji obywatelstwa sytuowało ją w sferze wyłącznej kompetencji państwa. Zasadnicze znaczenie w tej materii ma rozstrzygnięcie Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, który o wyłącznych kompetencjach państwa w sprawie obywatelstwa wypowiadał się w 1923 roku w sporze między Wielką Brytanią a Francją dotyczącym dekretów o obywatelstwie w Tunisie i Maroku. Jak zauważył Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej:

„pytanie, czy jakaś sprawa leży czy nie leży wyłącznie w dziedzinie kompetencji państwa, jest z natury kwestią względną; zależy bowiem od rozwoju stosunków międzynarodowych. Tak więc, w obecnym stanie prawa międzynarodowego kwestie obywatelstwa są w zasadzie, zdaniem Trybunału, objęte tą dziedziną zastrzeżoną (...). Może bardzo łatwo zdarzyć się, że w sprawie, która, jak sprawa obywatelstwa, nie jest w zasadzie normowana

⁹² Por. szerzej rozważania G. Nolte odnośnie art. 2 ust. 7 Karty Narodów Zjednoczonych, w: B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2nd edition, 2002, s. 156 i n.; także A. Verdross, *The Plea of Domestic Jurisdiction before an International Tribunal and a Political Organ of the United Nations*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1968, s. 33 i n.

przez prawo międzynarodowe, swoboda państwa manifestująca się w postępowaniu, jak chce, jest jednak ograniczona przez zobowiązania, które ma ono w stosunku do innych państw. W tym wypadku kompetencja państwa, zasadniczo wyłączona, ograniczona jest przez reguły prawa międzynarodowego⁹³”.

Trybunał podkreślił, iż kwestie obywatelstwa należą do wyłącznych kompetencji państwa głównie z tego względu, że dziedzina ta nie była ówczesnie regulowana przez normy prawa międzynarodowego, zaś, jeśli normy takie się pojawiały, stanowiły ograniczenie wyłączności kompetencji wewnętrznej państw. Do podobnych wniosków doszedł rozstrzygający w 1924 roku w sprawie nabycia obywatelstwa polskiego arbiter G. Kaeckenbeeck, który stwierdził:

„jeśli prawdą jest, iż w dziedzinie obywatelstwa kompetencja każdego państwa jest, co do zasady, wyłączna, prawdą jest również, że w przypadku, gdy nabycie obywatelstwa regulowane jest traktatem międzynarodowym, autonomia państwa jest ograniczona przez zobowiązania międzynarodowe przez to państwo zaciągnięte. Jednakże prawo międzynarodowe, które – wynikając ze zobowiązań traktatowych – implikuje pewne ograniczenia autonomii dwóch państw, nie implikuje wcale „współsuwerenności” tych dwóch państw w dziedzinie, którą reguluje traktat. Każde państwo działa i decyduje suwerennie, lecz w przypadku, gdy zawarło

⁹³ Opinia doradcza Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej nr 4 z dnia 7 lutego 1923 roku w sprawie dekretów o obywatelstwie wydanych we francuskiej strefie Tunisu i Maroka (Wielka Brytania v. Francja), Publications of The Permanent Court of International Justice, Series B – No. 4, s. 24, angielski tekst orzeczenia dostępny również na stronie <http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1923.02.07_morocco/>.

zobowiązania międzynarodowe, musi działać i decydować zgodnie z tymi zobowiązaniami. W przypadku naruszenia, prawo międzynarodowe ujawnia się przez fakt, iż partner ma prawo żądać poszanowania traktatu. Jeśli zaś naruszenie nie ma miejsca, prawo międzynarodowe pozostaje niejako uśpione⁹⁴”.

Orzeczenie to wyjaśnia ogólny mechanizm ograniczania wyłącznych kompetencji państwa. Decydując się na zawarcie traktatów dotyczących pewnych kwestii należących do ich wyłącznej kompetencji, z własnej woli poddają tę kwestię pod regulację norm prawa międzynarodowego, norm, którymi są związane zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda*. Ta sama wola państwa, która manifestuje się przyjmowaniu legislacji krajowej leży u podstaw regulacji międzynarodowej, której celem jest przede wszystkim wypracowanie określonego standardu, zapewnienie wzajemnego respektowania swoich aktów prawa wewnętrznego, a także unikanie napięć i konfliktów między państwami, do jakich mogłoby dochodzić, gdyby przyjąć pełną, niczym nieograniczoną dowolność państw w zakresie regulowania dziedzin należących do sfery zastrzeżonej wyłącznej kompetencji państwa.

Co do zasady można zatem przyjąć, że opisany wyżej mechanizm ograniczania wyłącznych kompetencji państwa może być zastosowany w każdej dziedzinie należącej do sfery zastrzeżonej i nie powinien budzić wątpliwości co do swej legalności. Niemniej w przypadku obywatelstwa sprawa jednak jest o tyle delikatna, że dotyczy samej istoty państwowości, jaką jest określanie przez

⁹⁴ Sprawa nabycia obywatelstwa polskiego (Niemcy przeciwko Polsce), sprawa rozstrzygana przez arbitra G. Kaeckenbeecka, Przewodniczącego Trybunału Arbitrażowego dla Górnego Śląska, na podstawie kompromisu zawartego w dniu 15 kwietnia 1924 roku w Berlinie. Orzeczenie zapadło w Wiedniu, 10 lipca 1924 roku [Affaire relative à l'acquisition de la nationalité polonaise (Allemagne contre Pologne), Recueil des sentences arbitrales, vol. 1, United Nations Publications, Sales Number 1948.V.2, s. 420].

państwo, kto należy do narodu tego państwa⁹⁵. Dlatego też państwa niezwykle ostrożnie podchodzą do międzynarodowoprawnych ograniczeń swego władztwa w tym zakresie.

2. Ograniczenia kompetencji ustawodawcy krajowego do regulowania zagadnień obywatelstwa wynikające z prawa międzynarodowego

Nie ulega wątpliwości, iż jurysdykcja legislacyjna jest jednym z najważniejszych atrybutów suwerenności. Koncepcja wyłącznej kompetencji państw powstała właśnie w celu ochrony jurysdykcji państwa przed jakąkolwiek ingerencją zewnętrzną. Niektórzy autorzy, opierając się na fundamentalnym orzeczeniu w sprawie statku *Lotus*⁹⁶ podkreślają wręcz, iż:

„istnieje domniemanie pełnej kompetencji państwa na swoim terytorium, które wzruszyć może jedynie tytuł

⁹⁵ Narodu rozumianego podobnie, jak w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, jako ogół obywateli państwa, którzy, zgodnie z ideą wywodzącą się jeszcze z czasów Oświecenia, są kolektywnym dzierżycielem suwerenności państwa, o czym była mowa powyżej.

⁹⁶ Orzeczenie Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z dnia 7 września 1927 roku w sprawie statku *Lotus* (*France v. Turkey*), Trybunał stwierdził w nim m.in., że: *“the rules of law binding upon States therefore emanate from their own free will as expressed in conventions or by usages generally accepted as expressing principles of law and established in order to regulate the relations between these co-existing independent communities or with a view to the achievement of common aims. Restrictions upon the independence of States cannot therefore be presumed.”* [Publications of Permanent Court of International Justice Serie A, nr 10., s. 18]

prawny innego państwa lub norma prawa międzynarodowego, które ograniczałyby suwerenność⁹⁷”.

Nie ma zatem wątpliwości, że domniemanie to jest domniemaniem wzruszalnym, w każdym wypadku, jeśli wykaże się istnienie normy prawa międzynarodowego ograniczającej kompetencję państwa, kwestia ta w takim zakresie zostaje wyłączona ze sfery zastrzeżonych kompetencji państwa, przechodząc do sfery regulowanej zarówno przez prawo wewnętrzne państw, jak i prawo międzynarodowe. Jak zostało wspomniane powyżej, zarówno orzecznictwo⁹⁸, jak i doktryna⁹⁹ są

⁹⁷ I. Detter Delupis, *International Law and the Independent State*, New York 1974, s. 23. Pogląd ten znajduje również potwierdzenie w orzeczeniu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 listopada 1950 roku w sprawie azylu (*Columbia v. Peru*), który potwierdził zasadę, iż istnienie każdego ograniczenia jurysdykcji terytorialnej państwa ma być w każdym przypadku ustalane w konkretnym stanie faktycznym [por. szerzej, orzeczenie z dnia 20 listopada 1950 (*Columbia v. Peru*), ICJ Reports, 1950, ss. 274-275].

⁹⁸ Niezależnie od cytowanych powyżej orzeczeń, także Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie Nottebohma powtórzył zasadę, iż: „*jest rzeczą każdego państwa suwerennego normować własnym ustawodawstwem nabywanie jego obywatelstwa, jako też nadawać je przez naturalizację przyznaną przez jego własne organy zgodnie z tym ustawodawstwem*” [orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 kwietnia 1955 roku w sprawie Nottebohma (*Liechtenstein v. Gwatemala*), op.cit., s. 357].

⁹⁹ G. Schwarzenberger stwierdza, iż: “*in principle, international law leaves each territorial sovereign to decide which of his inhabitants he wishes to grant nationality. Thus, primarily, the topic is governed by the rules underlying the principle of sovereignty*” [G. Schwarzenberger, *A Manual of International Law*, 5th ed., 1967, s. 141]. Manley O. Hudson, specjalny sprawozdawca Komisji Prawa Międzynarodowego ujął to następująco: „*in principle, questions of nationality fall within the domestic jurisdiction of each State*” [Yearbook of the International Law Commission 1952, II, 3-7]. Podobny pogląd prezentują przedstawiciele polskiej doktryny, m.in. R. Bierzanek: „*Zgodnie z obowiązującym prawem międzynarodowym, sprawy obywatelstwa należą do wyłącznej kompetencji państwa, które w swym ustawodawstwie decyduje, jakim osobom ono przysługuje, w jaki sposób można je uzyskać i stracić*” [w: R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo...*, op.cit., s. 257] oraz E. Dynia: „*Obywatelstwo jest instytucją należącą do prawa wewnętrznego poszczególnych państw, zgodnie z prawem międzynarodowym każde państwo samo określa, kto jest jego obywatelem*” [E. Dynia, *Obywatelstwo w świetle prawa międzynarodowego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Vol. XLVII, Lublin 2000, s.25].

zgodne co do tego, że regulacja obywatelstwa należy do sfery zastrzeżonych kompetencji państwa i to państwa są władne ustalać krąg osób, które są ich obywatelami. Jednak zauważa się, że kompetencja państw do regulowania instytucji obywatelstwa – zgodnie z cytowanym powyżej *dictum* Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej – nie jest kompetencją nieograniczoną, zaś ograniczenia te wynikają ze zobowiązań międzynarodowych, które państwa przyjęły z własnej woli.

Tę zasadę potwierdzają również akty prawa międzynarodowego regulujące poszczególne zagadnienia obywatelstwa. Na uwagę zasługuje przede wszystkim fakt, iż prawo międzynarodowe nie wypracowało dotychczas kompleksowej regulacji instytucji obywatelstwa, a te dokumenty, które zostały przyjęte przez poszczególne państwa, nie tylko poświęcone są szczegółowym zagadnieniom związanym z obywatelstwem¹⁰⁰, ale i zawierają wyraźne zastrzeżenie, iż państwa zachowują daleko idącą autonomię w regulacji kwestii obywatelstwa. Przykładowo, Konwencja Haska z dnia 12 kwietnia 1930 roku w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie, w art. 1 stanowi, że:

¹⁰⁰ Do najważniejszych problemów związanych z obywatelstwem, które doczekały się regulacji międzynarodowej zaliczyć należy przede wszystkim bezpaństwowość (Protokół Haski dotyczący przypadku bezpaństwowości z 12 kwietnia 1930 roku, Konwencja Nowojorska o statusie bezpaństwowców z 28 września 1954 roku, Konwencja Nowojorska o redukcji bezpaństwowości z 30 sierpnia 1961 roku), obywatelstwo kobiet zamężnych (Konwencja z Montevideo o obywatelstwie kobiet z 26 grudnia 1933 roku, Konwencja Nowojorska o obywatelstwie kobiet zamężnych z 20 lutego 1957 roku.), wielokrotne obywatelstwo (Europejska Konwencja o unikaniu przypadków wielokrotnego obywatelstwa i służbie wojskowej w przypadku wielokrotnego obywatelstwa z 6 maja 1963 roku) oraz kolizję ustawodawstw krajowych dotyczących obywatelstwa (Konwencja w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie z 12 kwietnia 1930 roku). Pierwszą umową, której przedmiot został określony szerzej, jest dopiero wspomniana już Europejska Konwencja o Obywatelstwie, z 6 listopada 1997 roku.

„Każde państwo władne jest określić w swym ustawodawstwie, kto jest jego obywatelem. Ustawodawstwo to winno być przyjęte przez inne Państwa, byleby było zgodne z umowami międzynarodowymi, zwyczajem międzynarodowym i zasadami prawnymi ogólnie uznanymi w przedmiocie obywatelstwa”¹⁰¹.

Analogiczne postanowienie zawiera art. 3 Europejskiej Konwencji o obywatelstwie z 1997 roku:

„1. Każde państwo określa w swym ustawodawstwie, kto jest jego obywatelem.

2. Ustawodawstwo to zostanie zaakceptowane przez inne państwa w stopniu, w jakim jest ono zgodne z właściwymi umowami międzynarodowymi, zwyczajowym prawem

¹⁰¹ Konwencja w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie oraz Protokół dotyczący przypadku bezpaństwowości, podpisane w Hadze dnia 12 kwietnia 1930 r., opublikowane w Dzienniku Ustaw z 1937 roku, nr 47 poz. 361. Rozwiązanie przyjęte w Konwencji zostało zaproponowane już wcześniej, we wspomnianym Projekcie Harwardzkim, który w art. 2 ujmował tę zasadę następująco: „*Except as otherwise provided in this convention, each state may determine by its law who are its nationals, subject to the provisions of any special treaty to which the state may be a party, but under international law the power of a state to confer its nationality is not unlimited*” [Draft Convention prepared in anticipation of the First Conference on the Codification of International Law, Harvard 1929, op.cit., s. 13]. Zastrzeżenia zgodności ustawodawstwa krajowego z prawem międzynarodowym nie zawierał jednak przyjęty dwa lata wcześniej, przez Szóstą Międzynarodową Konferencję Państw Amerykańskich Kodeks Prawa Międzynarodowego Prywatnego, tzw. Kodeks Bustamantego, który w art. 9 stanowił: „*Each contracting party shall apply its own law for the determination of the nationality of origin of any individual or juristic person and of its acquisition, loss and recuperation thereafter, either within or without its territory, whenever one of the nationalities in controversy is that of the said state*” [Code of Private International Law – “The Bustamante Code”, opublikowany w: American Journal of International Law, Special Supplement Number, April 1929, (vol.23), s. 114]. Kodeks Bustamantego został przyjęty jako Konwencja o Prawie Prywatnym Międzynarodowym, podpisana 20 lutego 1928 roku w Hawanie, stronami Konwencji było piętnaście państw.

międzynarodowym i zasadami ogólnymi prawa ogólnie uznanymi w przedmiocie obywatelstwa¹⁰²”.

Postanowienia te, odsyłając do „*właściwych umów międzynarodowych, zwyczajowego prawa międzynarodowego i zasad ogólnych prawa ogólnie uznanych w przedmiocie obywatelstwa*” wskazują, że ocena, czy dana kwestia należy, czy nie do sfery wyłącznej kompetencji państwa musi być każdorazowo ustalana odrębnie dla danego państwa, bowiem ostateczna odpowiedź zależeć będzie od międzynarodowych zobowiązań podjętych przez to państwo.

Wydaje się zatem uzasadnionym twierdzenie, że prawo międzynarodowe w pewnym zakresie może ograniczać i ogranicza dyskrejonalną władzę państw w kwestiach dotyczących obywatelstwa¹⁰³. Ograniczenia te mogą wynikać przede wszystkim z traktatów, ale również z norm zwyczajowego prawa międzynarodowego¹⁰⁴ lub ogólnych zasad prawa międzynarodowego

¹⁰² Art. 3 Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie z dnia 6 listopada 1997 roku, op.cit.

¹⁰³ Włosko-amerykańska Komisja Koncyliacyjna orzekająca w sprawie roszczeń Flegenheimera ujęła to zagadnienie następująco: „*the Law of Nations itself does not contain any rule by which the acquisition and loss of nationality is established, and on this point reference is made by them to the municipal law of the various States; but this reference is not absolute: it is limited by the powers vested in a body, whose duty it is to give judgment between the Parties, to investigate, by verification and appraisal of the facts, whether nationality was actually acquired or lost, to exclude fraud, favoritism, error and inconsistencies with treaties and general principles of law, even if the rules of municipal law, which may not contain a strict system of regulating the manner of disputing the acquisition or the loss of nationality, or which may be organized in a special manner, would result in recognition in a given person of the quality of a national of a given State*” [orzeczenie Włosko-amerykańskiej Komisji Koncyliacyjnej z dnia 20 września 1958 roku w sprawie Flegenheimera, International Arbitration Awards (UN), vol. XIV (1958), tekst orzeczenia dostępny również na <<http://www.uniset.ca/naty/maternity/flegenheimer.htm>>].

¹⁰⁴ W przypadku norm prawa zwyczajowego, mimo istnienia wielu zasad regulujących obywatelstwo (m.in. zasada nadawania obywatelstwa w oparciu o *ius sanguinis* bądź *ius soli*, także istniejąca do połowy XX wieku zasada uzależnienia obywatelstwa żony od obywatelstwa męża), jedynie niektóre, takie jak wspomniana już wcześniej, sformułowana przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *Nottebohm* zasada efektywnego związku (*genuine link*),

oraz ogólnych zasad uznanych przez narody cywilizowane¹⁰⁵. *Raison d'être* takiego ograniczenia jest oczywiste – jest to swoista kontrola międzynarodowa swobodnego uznania państw¹⁰⁶. Powstaje jednak pytanie, jak daleko prawo międzynarodowe może posunąć się w ingerencji w kompetencję wewnętrzną państw. Nie należy również zapominać, że założenie o istnieniu w prawie międzynarodowym ograniczeń swobody państwa do regulowania własnego obywatelstwa pociąga za sobą pytanie o ewentualne skutki niepodporządkowania się przez państwo owym ograniczeniom, o czym będzie mowa w dalszej części rozważań.

Wśród ograniczeń wynikających z umów międzynarodowych, na szczególną uwagę zasługują dwa rodzaje zobowiązań. Pierwszą grupę stanowią zawarte w traktatach normy o charakterze samowykonalnym, które wprost regulują określone

czy zakaz zmiany obywatelstwa osób zamieszkujących na terytorium podlegającym okupacji, będą mogły rodzić odpowiedzialność państwa za naruszenie prawa międzynarodowego oraz nieuznanie naruszającego ustawodawstwa przez państwa trzecie. Niektórzy autorzy, m.in. P. Weiss i H.F. Panhuys podnoszą, że podobny skutek powinno rodzić naruszenie zasady, że nadanie obywatelstwa musi nosić znamiona dobrowolności ze strony jednostki, tj. obywatelstwo nie może być nadane osobie fizycznej wbrew jej woli. Por. szerzej rozważania dotyczące zastosowania prawa zwyczajowego w: H.F. van Panhuys, *The Role of Nationality in International Law*, Leiden 1959, s. 162 i n.

¹⁰⁵ W tym przypadku mogłyby wchodzić w rachubę takie ogólne zasady prawa, jak zasada *nemo ex suo delicto meliorem suam conditionem facere potest* lub nieważność czynności dokonanych *fraudem legis*. Potwierdzenie takiego poglądu znaleźć można w cytowanym już powyżej orzeczeniu w sprawie Flegenheimera, w którym komisja stwierdziła, że uzasadnieniem dla uznania bezskuteczności decyzji naturalizacyjnej może być oszustwo [por. orzeczenie Włosko-amerykańskiej Komisji Koncyliacyjnej z dnia 20 września 1958 roku w sprawie Flegenheimera, op.cit. s. 103]. Orzekając w 1932 roku w sprawie między USA a Egiptem (*Salem Case*), Trybunał Arbitrażowy badał, czy *“one of the powers [USA], by bestowing the citizenship against general principles of international law, has interfered with the rights of the other power, or if the bestowal of the citizenship is vitiated because it has been obtained by fraud.”* [USA vs Egipt, *The Salem Case*, United Nations Reports of International Arbitral Awards, vol. II, s. 1184.].

¹⁰⁶ Por. szerzej o uzasadnieniu ograniczenia swobody państw, V. Mikulka, *The Impact of International Rules on Nationality*, w: B. Stern (ed.), *Dissolution, Continuation and Succession in Eastern Europe*, Kluwer Law International 1998, s. 90 i n.

kwestie obywatelstwa¹⁰⁷. W tym przypadku wydanie ustawodawstwa krajowego niezgodnego z postanowieniami traktatu, pociągałoby za sobą „klasyczną” odpowiedzialność państwa za naruszenie normy prawa międzynarodowego¹⁰⁸. Oznaczałoby to zatem, że pozostałe

¹⁰⁷ Np. art. 7 Traktatu Paryskiego z 9 grudnia 1919 roku między Aliantami a Rumunią stanowił: „*Rumunia zobowiązuje się uznać za swoich obywateli ipso facto i bez dopełniania jakichkolwiek formalności wszystkich Żydów zamieszkujących jej terytorium, jeżeli nie posiadają oni żadnego innego obywatelstwa*” [Traktat zawarty w Paryżu dnia 9 grudnia 1919 roku pomiędzy Stanami Zjednoczonymi, Wielką Brytanią, Francją, Włochami i Japonią z jednej strony a Rumunią (tzw. rumuński traktat mniejszościowy), tekst dostępny na <<http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1920/13.html>>]. Podobne postanowienia zawierał Traktat Wersalski zawarty z Polską dnia 29 czerwca 1919 roku, który w poszczególnych artykułach (m.in. art. 3, 4, 5 i 91) przewidywał, iż Polska „*uznaje za obywateli polskich z mocy samego prawa i bez żadnych formalności tych obywateli niemieckich, austriackich, węgierskich lub rosyjskich, którzy, w chwili uzyskania przez Traktat niniejszy mocy obowiązującej, posiadają stałe zamieszkanie na terytorium uznanym lub które będzie uznane za część składową Polski*” [art. 3 Traktatu, tekst za: L. Gelberg, *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, Warszawa 1958, ss. 63-64]. Analogiczne normy zawierały również późniejsze traktaty, poświęcone *stricto* sukcesji państw, np. holendersko-indonezyjskie Porozumienie o cesji obywatelstwa z 2 listopada 1949 roku [United Nations Traty Series, vol. 69 (1950) I, ss. 272 i n.]. Odwołanie do norm samowykonalnych znajdujemy również w nielicznych aktach krajowych, m.in. słoweńska ustawa o obywatelstwie z dnia 18 grudnia 2002 roku, w art. 3 pkt. 4) przewiduje nabycie obywatelstwa na podstawie „*umowy międzynarodowej*” [tekst ustawy dostępny na <<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20037&stevilka=240>>].

¹⁰⁸ Wniosek taki zawarł arbiter G. Kaeckenbeeck w orzeczeniu arbitrażowym w sporze między Polską a Niemcami: „*du caractère international de la question résulte qu'en cas d'infraction par l'un des contractants aux obligations stipulées, le co-contractant peut exiger par toutes voies de droit le respect du Traité*” [Affaire relative à l'acquisition de la nationalité polonaise (Allemagne contre Pologne), op.cit., s. 422]. Kaeckenbeeck wymieniał tu przede wszystkim środki dyplomatyczne, ale również rozstrzygnięcia arbitrażowe [Ibidem, s. 421]. Konkluzje zawarte w orzeczeniu arbitrażowym zostały zawarte w Konwencji polsko-niemieckiej o obywatelstwie byłych obywateli niemieckich, podpisanej w Wiedniu dnia 30 sierpnia 1924 roku, która w art. 11 §2 stanowi: „*Jeżeli w następstwie zakomunikowania spisów [osób, które złożyły deklarację opcyjną] jedna z układowych stron podniesie wypadki, które według jej zapatrywania stanowią naruszenie postanowień Traktatów, będzie mogła przesłać uwagi swe drugiej stronie w drodze dyplomatycznej. Obie strony zobowiązują się do jak najrychlejszego zbadania takich uwag i, jeżeli będą uzasadnione, do uwzględnienia ich, a ewentualnie do przywrócenia danej osobie przysługującego jej stanu prawnego*” [Dz. U. Rzeczypospolitej Polskiej, z 1925 roku, nr 21 poz. 148, tekst za: S. Chorzemski, *Obywatelstwo polskie*.

Państwa – Strony mogłyby żądać zaprzestania naruszania traktatu poprzez unieważnienie kwestionowanych regulacji krajowych, uznać owo ustawodawstwo za nieskuteczne względem siebie, bądź też, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, wszcząć procedurę stwierdzenia wygaśnięcia traktatu w następstwie jego naruszenia¹⁰⁹.

Pozostaje jednak pytanie, czy – i w jakim zakresie – postanowienia traktatu dotyczące obywatelstwa mają być respektowane przez państwa nie będące stronami traktatu. Wydaje się, że skoro państwa są zobowiązane do wzajemnego uznawania swego ustawodawstwa krajowego regulującego kwestie obywatelstwa, to zasada ta rozciągać się powinna również na traktaty zawierane między państwami, oczywiście tylko w takim stopniu, w jakim traktaty te nie naruszają prawem chronionych interesów państwa trzeciego¹¹⁰. Podobnie w sytuacji, gdy państwo wydaje regulacje krajowe sprzeczne z traktatem, państwa trzecie powinny – w takim zakresie, w jakim może ich to dotyczyć –

Systematycznie zestawiony podręcznik przepisów ustawy, traktatów, konwencji, rozporządzeń wykonawczych i okólników z autentycznymi tekstami, kalendarzem dat ważnych dla obywatelstwa i opcji oraz zbiorem formularzy, Poznań 1925, s. 251 i n.]. Zob. także uwagi H.F. van Panhuysa, *The Role...*, op.cit., ss. 159 i n.

¹⁰⁹ Por. art. 60 Konwencji Wiedeńskiej z dnia 22 maja 1969 roku o prawie traktatów [Dz.U. z 1990 roku, nr 74 poz. 469, załącznik].

¹¹⁰ W. Schätzel podaje przykład rządu Republiki Federalnej Niemiec, który odmówił uznania traktatów zawartych między PRL a Niemiecką Republiką Demokratyczną w części dotyczącej obywatelstwa osób pochodzenia niemieckiego mieszkających na Ziemiach Odzyskanych, podobnie odmówił uznania nadania tym osobom obywatelstwa polskiego na podstawie ustawy z dnia 8 stycznia 1951 roku o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 1951 roku, nr 4 poz. 25), uznając, że jest on sprzeczny z art. 116 Ustawy Zasadniczej stanowiącym, iż: „*Niemcem w rozumieniu niniejszej Ustawy Zasadniczej z zastrzeżeniem odmiennej regulacji ustawowej jest każdy, kto posiada niemiecką przynależność państwową, lub jako uciekinier albo wypędzony narodowości niemieckiej lub też jego współmałżonek albo potomek znalazł przyjęcie na obszarze Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 roku*” [Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 roku, tekst polski dostępny na <http://ambasadaniemiec.pl/files/file_2430.pdf>]. Zob. szerzej, W. Schätzel, *Staatsangehörigkeit*, w: *Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*, 1953, vol. II, s. 535.

uznawać wyłącznie te regulacje, które wynikają z prawa międzynarodowego¹¹¹.

Innym przypadkiem, w którym można mówić o ograniczeniu kompetencji państwa przez traktat jest sytuacja, gdy, co prawda, umowa nie zawiera norm o charakterze samowykonalnym, ale wprost zobowiązuje państwa strony do podjęcia określonych regulacji krajowych, w postaci np. nadania swego obywatelstwa określonym grupom etnicznym czy w inny sposób określonym kategoriom osób fizycznych¹¹². W tym przypadku jednak, o ile niewydanie takich regulacji może pociągać za sobą naruszenie zobowiązania międzynarodowego wobec pozostałych stron umowy, nie można jednak wymagać od państw trzecich respektowania takiego traktatu¹¹³.

Nie można jednak zapominać, że omawiane ograniczenia związane są bezpośrednio z międzynarodowymi aspektami obywatelstwa. Stąd też sądy i trybunały, gdy orzekają w sprawach związanych z obywatelstwem jednostek, odwołują się do

¹¹¹ Ten pogląd przedstawił po raz pierwszy włoski Najwyższy Trybunał Kasacyjny w sprawie Benedetti. Trybunał – opierając się na zasadzie *pacta sunt servanda* – uznał, że w sytuacji, gdy ustawodawstwo krajowe jest sprzeczne z normami wynikającymi z traktatów międzynarodowych, państwo trzecie powinno uznawać wyłącznie normy wynikające z traktatu [*Pubblico Ministero v. Benedetti*, Annual Digest and Reports of Public International Law Cases 1946, nr 48, s. 117].

¹¹² Np. art. 278 Traktatu Wersalskiego stanowi: „*Germany undertakes to recognise any new nationality which has been or may be acquired by her nationals under the laws of the Allied and Associated Powers and in accordance with the decisions of the competent authorities of these Powers pursuant to naturalization laws or under treaty stipulations, and to regard such persons as having, in consequence of the acquisition of such new nationality, in all respects severed their allegiance to their country of origin.*” [Traktat zawarty 28 czerwca 1919 roku między Aliantami a Niemcami w Wersalu, tekst dostępny na <<http://www.lib.byu.edu/~rdh/www/versailles.html>>]. Także Traktat z Saint Germain-en-Laye przewidywał, że określone w Traktacie kategorie jednostek mogą nabyć obywatelstwo włoskie, o ile wyrażą na to zgodę właściwe władze włoskie [por. art. 72 w zw. z art. 73 Traktatu zawartego 10 września 1919 roku w Saint Germain-en-Laye między Aliantami a Austrią, tekst dostępny na <<http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1920/3.html>>].

¹¹³ Por. podobnie: H. F. van Panhuys, *The Role...*, op.cit. ss. 160 i n.

funkcjonalnego ujęcia obywatelstwa w płaszczyźnie międzynarodowej. Innymi słowy, rozstrzygane kwestie dotyczą przede wszystkim możliwości wykonywania przez zainteresowane państwa przysługujących im praw związanych z instytucją obywatelstwa, m.in. uprawnień z zakresu opieki dyplomatycznej, nie zaś *stricte* kwestii związanych z legalnością – bądź nie – ustawodawstwa wewnętrznego, na podstawie którego obywatelstwo państwa zostało nadane¹¹⁴. A to prowadzi do wniosku, że w istocie akty prawa wewnętrznego regulujące problematykę obywatelstwa postrzegane są w płaszczyźnie prawa międzynarodowego jako pewne zdarzenia obiektywne – *situations juridiques objectives* – które, w zależności od swojej zgodności z prawem międzynarodowym, rodzą, lub nie, określone skutki prawne w postaci uprawnienia państwa do wykonywania szeroko pojętej jurysdykcji personalnej nad jednostką oraz obowiązku respektowania tych uprawnień ze strony państw trzecich.

¹¹⁴ Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie *Nottebohm* stwierdził: „*But the issue which the Court must decide is not one which pertains to the legal system of Liechtenstein. It does not depend on the law or on the decision of Liechtenstein, whether that state is entitled to exercise its protection, in the case under consideration. To exercise protection, to apply to the Court, is to place oneself on the plane of international law. It is international law which determines, whether a state is entitled to exercise protection and to seize the Court.*” [orzeczenie MTS w sprawie Liechtenstein przeciwko Gwatemali (*Nottebohm*), ICJ Reports 1955, s. 357]. Zdecydowanie inaczej ujmowała swoje zadanie Włosko-amerykańska Komisja Koncyliacyjna orzekająca w sprawie Flegenheimera: „*The Commission will have to admit or reject, at the international level, a nationality, the existence or inexistence of which shall be established, in its opinion in full compliance with the law, at the national level*”, niemniej wyjaśniała również, iż stwierdzenie to jest niezbędne dla ustalenia czy kroki podjęte przez państwo na arenie międzynarodowej były działaniem uprawnionym: “*It is the duty of this Commission to establish Albert Flegenheimer’s true nationality at the relevant dates specified in Article 78, paragraph 9, of the Treaty of Peace, and it has a right to go into all the elements of fact or of law which would establish whether the claimant actually was, on the aforementioned dates, vested with the nationality of the United States; these investigations are necessary in order to decide whether the international action instituted in his behalf, fulfills the conditions required by the Treaty of Peace from which the Commission cannot deviate.*” [orzeczenie Włosko-amerykańskiej Komisji Koncyliacyjnej z dnia 20 września 1958 roku w sprawie roszczeń Flegenheimera, op.cit. s. 98].

Co do zasady jednak niezgodność postanowień prawa wewnętrznego z normami prawa międzynarodowego nie skutkuje nieważnością ustawodawstwa krajowego – tego rodzaju następstwa byłyby bowiem zbyt daleko idące – natomiast pozostałe państwa są zwolnione z obowiązku poszanowania aktów władczych takiego państwa, które nadaje swoje obywatelstwo osobie fizycznej z naruszeniem norm i zasad prawa międzynarodowego¹¹⁵. Konstrukcja taka pozwala na „zdyscyplinowanie” państw i kontrolę ich swobodnego uznania, co jest uzasadnione o tyle, że nadanie jednostce obywatelstwa rodzi skutki prawne nie tylko w płaszczyźnie prawa krajowego, ale również na płaszczyźnie międzynarodowej, w postaci m.in. opieki dyplomatycznej sprawowanej przez państwa nad swoimi obywatelami.

Oczywistym jest zatem, że prawo międzynarodowe nie może „unieważnić” krajowej legislacji regulującej obywatelstwo. Jedynie w niektórych – wskazanych powyżej – przypadkach w płaszczyźnie międzynarodowej można odmówić skuteczności ustawodawstwu krajowemu, które zostało przyjęte z naruszeniem norm prawa międzynarodowego. Nie jest to jednak generalne uchylenie aktu krajowego, a jedynie jego niezastosowanie w konkretnej sprawie. Jeśli zatem przyjąć, że uznanie bezskuteczności aktu krajowego może nastąpić wyłącznie w jednostkowym przypadku rozpatrywanym przez sąd, kluczowe

¹¹⁵ Przykładowo, ustawa lub decyzja administracyjna wydana przez organy państwa, mocą której państwo nadawałoby swoje obywatelstwo wszystkim obywatelom innego państwa, lub też wszystkim cudzoziemcom wkraczającym na jego terytorium, byłaby uznana za bezskuteczną w świetle prawa międzynarodowego. Z podobną reakcją mogłaby się spotkać akt administracyjny państwa, w którym państwo to nadawałoby swoje obywatelstwo cudzoziemcowi wbrew jego woli, bądź w przypadku, gdy między osobą tą a państwem nie istniałaby żadna więź, taka jak urodzenie na terytorium państwa, pochodzenie od obywateli tego państwa czy domicyl. Tego typu „nieuzasadniona” decyzja naturalizacyjna – jak wskazuje przykład Nottebohma – może być skutecznie zakwestionowana na płaszczyźnie międzynarodowej, z tym, że – o czym będzie mowa poniżej – do kontestacji decyzji państwa będzie uprawnione wyłącznie państwo, którego prawa przez decyzję taką zostały naruszone.

znaczenie dla rozważanego problemu będzie miała odpowiedź na pytanie, które państwo będzie legitymowane do wszczęcia takiego postępowania. Czy będzie to wyłącznie państwo, którego podlegający ochronie interes prawny został naruszony przez państwo wydające akt krajowy, czy też dopuszczalna jest sytuacja, w której do uznania bezskuteczności względem siebie aktu prawa wewnętrznego będzie uprawnione również państwo trzecie? Wydaje się, że – w świetle orzeczenia Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Nottebohm* – państwem uprawnionym do zakwestionowania decyzji dotyczącej obywatelstwa będzie nie tylko państwo „bezpośrednio” dotknięte decyzją (a więc państwo, którego obywatela dotyczyła decyzja naturalizacyjna), ale również państwo trzecie, o ile decyzja ta mogłaby w jakimś stopniu wpływać na zakres kompetencji tego państwa. I konsekwencją tak szerokiego umocowania podmiotów uprawnionych do kontestacji decyzji państwa w przedmiocie obywatelstwa są, omówione powyżej, stosunkowo niedaleko idące skutki skutecznego zakwestionowania aktów administracyjnych państwa dotyczących obywatelstwa, które sprowadzają się do nieuznawania przez pozostałe podmioty prawa międzynarodowego takich regulacji, które byłyby sprzeczne z obowiązującym prawem międzynarodowym, czy to z zawartymi przez państwa traktatami, czy powszechnym zwyczajem międzynarodowym, czy też ogólnymi zasadami prawa.

Reasumując, nie ma zatem wątpliwości, że – jak słusznie zauważały trybunały międzynarodowe – obywatelstwo służy przede wszystkim prawu krajowemu¹¹⁶. Jednak regulacji krajowej towarzyszą pewne określone skutki prawne na płaszczyźnie międzynarodowej, dlatego też prawo międzynarodowe może

¹¹⁶ Przykładowo, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości wprost stwierdził, że: „nationality serves above all to determine that the person upon whom it is conferred enjoys the rights and is bound by the obligations which the law of the State in question grants to or imposes on its nationals. This is implied in the wider concept that nationality is within the domestic jurisdiction of the State” [orzeczenie MTS w sprawie Liechtenstein przeciwko Gwatemali (*sprawa Nottebohm*), op.cit. s. 357].

nakładać (i nakłada) ograniczenia na dyskrecyjne władztwo ustawodawcy krajowego w dziedzinie regulacji obywatelstwa. Niektórzy autorzy, m.in. H.F. van Panhuys, podnoszą, iż kompetencja państwa do regulowania kwestii własnego obywatelstwa jest w istocie prawem państwa nadanym przez prawo międzynarodowe. Przy takim założeniu nakładane przezeń ograniczenia nie tylko nie budzą kontrowersji, ale są wręcz logicznym następstwem¹¹⁷.

Podkreślić również należy, że przy takiej konstrukcji ograniczeń, jaka funkcjonuje we współczesnym prawie międzynarodowym, nie można mówić o ingerencji w wewnętrzne sprawy państwa, bowiem uregulowania prawnomiędzynarodowe dotyczą w istocie tylko zewnętrznego aspektu obywatelstwa, a więc prawnego związku między jednostką a państwem. Charakterystycznym jest – co wynika dotychczasowych rozważań – że regulacje te odnoszą się w zasadzie tylko do wybranych zagadnień związanych z obywatelstwem, w szczególności do problemu naturalizacji, oraz do arbitralnego pozbawiania obywatelstwa, co skutkować by mogło bezpaństwowością jednostki. Co więcej, prawo międzynarodowe w żadnym wypadku nie usurpuje sobie prawa decydowania o ważności aktu władczego, którym państwo obywatelstwo nadaje, a jedynie określa, że akt taki, mimo że wciąż jest aktem ważnym, będzie na płaszczyźnie międzynarodowej bezskuteczny, gdyż wydany został z naruszeniem prawa międzynarodowego. Zatem, dla prawa międzynarodowego, obywatelstwo jest *conditio sine qua non* wykonywania przez państwo swoich uprawnień, przede wszystkim z zakresu opieki dyplomatycznej.

Natomiast wewnętrzny aspekt obywatelstwa, czyli stanowiący materialny wyraz tej prawnej więzi katalog praw i obowiązków wzajemnych jednostki i państwa, nadal pozostaje

¹¹⁷ Por. H. F. van Panhuys, *The Role...*, op.cit. ss. 151 i n.

w sferze zastrzeżonej wyłącznej kompetencji państwa. Nie mają nań wpływu regulacje międzynarodowe, nawet te dotyczące praw człowieka. Regulowane prawem międzynarodowym prawa człowieka dotyczą pewnego minimum praw i wolności, które przyznane są wszystkim jednostkom ludzkim. Nie ma natomiast mowy o tym, jakie prawa powinny zostać przyznane obywatelom. Katalog praw obywatelskich nie jest w żaden sposób zdefiniowany przez prawo międzynarodowe. W szczególności żadne zasady prawa międzynarodowego nie odnoszą się wyłącznie do pozycji obywateli w państwie. Nie można ich nawet wywieść z zasady demokratycznego państwa prawnego, bowiem zasada ta jest zasadą prawa krajowego, nie zaś międzynarodowego.

Niemniej, za sprawą przyjętej w 1948 roku Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, społeczność międzynarodowa zaliczyła do katalogu praw człowieka również prawo do obywatelstwa, wywołując tym samym dyskusję, czy – i w jakim zakresie – prawo do obywatelstwa jest rzeczywiście prawem człowieka.

Rozdział III

Prawo do obywatelstwa jako prawo człowieka¹¹⁸

1. Prawo do obywatelstwa w dokumentach międzynarodowych

Następujący po II wojnie światowej rozwój nowej dziedziny prawa międzynarodowego, jaką jest międzynarodowa ochrona praw człowieka, zmienił w znacznym stopniu spojrzenie państw na kwestie obywatelstwa. Nie ma wątpliwości, że we współczesnym świecie obywatelstwo jest kluczem do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym i politycznym państwa. Jest to więc w stosunku do praw obywatelskich i politycznych pewnego rodzaju meta-prawo, warunek *sine qua non*, od którego zależy możliwość korzystania z tych praw. Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka stwierdził wprost, że:

„Jest obecnie powszechnie przyjętym, że obywatelstwo jest niezbywalnym prawem każdej jednostki ludzkiej. Nie tylko jest podstawowym wymogiem dla wykonywania praw politycznych, ale ma także znaczący wpływ na zdolność do czynności prawnych jednostki¹¹⁹”.

¹¹⁸ Pierwszy szkic niniejszego rozdziału został opublikowany w *Folia Iuridica. Zeszyty Naukowe Zeszyty Uniwersytetu Łódzkiego*, nr 69, Łódź 2010.

¹¹⁹ Por. opinia Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka nr 4 z dnia 19 stycznia 1984 roku w sprawie proponowanych poprawek do przepisów o naturalizacji w konstytucji Kostaryki, Nr OC-4/84, Inter-Am. Ct. H.R. Reports (Ser. A) No. 4 (1984), par. 32; opinia dostępna również na <http://www.corteidh.or.cr/serieapdf_ing/serica_04_ing.pdf>.

Jednocześnie – uznając tak doniosłe znaczenie prawa do obywatelstwa – społeczność międzynarodowa jest wyjątkowo ostrożna w zapisywaniu prawa do obywatelstwa w dokumentach międzynarodowych.

Kamieniem węgielnym dla regulacji prawa do obywatelstwa jest niewątpliwie art. 15 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, który stanowi:

- „1. Każdy ma prawo do obywatelstwa.
2. Nikt nie może być arbitralnie pozbawiony obywatelstwa, które posiada, ani też nie można mu odmówić prawa do zmiany obywatelstwa.¹²⁰”

Chociaż Powszechna Deklaracja Praw Człowieka nie była pierwszym dokumentem międzynarodowym, który do katalogu praw człowieka zaliczał prawo do obywatelstwa¹²¹, była jednak pierwszym dokumentem o charakterze powszechnym, który wymieniał prawa człowieka uznane przez społeczność międzynarodową zebraną w Organizacji Narodów Zjednoczonych. Niewątpliwie stanowiła ona moment przełomowy dla prawnomiędzynarodowej koncepcji obywatelstwa, która dotychczas stała na stanowisku jak najszerszej autonomii państw w przedmiocie

¹²⁰ Art. 15 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka przyjętej i ogłoszonej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w rezolucji nr 214A (III) z 10 grudnia 1948 roku, tekst angielski dostępny na <<http://www.un.org/Overview/rights.html>>, tekst polski dostępny na: <http://www.unic.un.org/pl/prawa_czlowieka/powszechna_deklaracja.php>.

¹²¹ Pierwszym dokumentem, który wymieniał prawo do obywatelstwa była Amerykańska Deklaracja Praw i Obowiązków Człowieka z 2 maja 1948 roku, która w art. 19 stanowiła: „*Every person has the right to the nationality to which he is entitled by law and to change it, if he so wishes, for the nationality of any other country that is willing to grant it to him.*” [American Declaration of the Rights and Duties of Man, przyjęta przez IX Międzynarodową Konferencję Państw Amerykańskich dnia 2 maja 1948 roku w Bogocie, tekst dostępny na <<http://www.cidh.org/Basicos/basic2.htm>>].

regulacji obywatelstwa. Zaliczenie prawa do obywatelstwa do katalogu praw człowieka mogłoby bowiem implikować poważne ograniczenie swobody państw w określaniu kręgu swoich obywateli.

Jednakże wielką słabością rozwiązania przyjętego w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka – oczywiście poza jej formalnie niewiążącym charakterem – była sama konstrukcja prawa do obywatelstwa. Mimo że sformułowane jest ono bardzo szeroko, to w istocie nie wiąże się z jakimkolwiek obowiązkiem nałożonym na państwo. Podobnie jak zawartemu w art. 14 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka prawu do poszukiwania azylu nie odpowiada prawo do otrzymania azylu, tak i prawu do obywatelstwa nie odpowiada prawo żądania od konkretnego państwa by nadało swe obywatelstwo jednostce. Innymi słowy, postanowienie art. 15 nie precyzuje, do obywatelstwa *którego* państwa jednostka ma prawo, co w rezultacie czyni go jedynie niesprecyzowaną deklaracją. Niemniej sam fakt uznania prawa do obywatelstwa jako prawa człowieka należy ocenić bardzo wysoko.

Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka¹²², transponujące idee zawarte w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka na „twarde” prawo międzynarodowe, nie wymieniają jednak prawa do obywatelstwa w takim kształcie, w jakim zawarte ono było w Deklaracji. Zostało ono uregulowane tylko w formie szczątkowej, w postaci ustępu 3 art. 24:

„Każde dziecko ma prawo do nabycia obywatelstwa¹²³”.

¹²² Tzn. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 roku (Dz. U. z 1977 roku, nr 38, poz. 167, załącznik) oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 16 grudnia 1966 roku (Dz. U. z 1977 roku, nr 38 poz. 169, załącznik).

¹²³ Art. 24 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, op.cit.

W porównaniu z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych został znacznie ograniczony podmiotowy zakres prawa do obywatelstwa, bowiem zostało ono przyznane wyłącznie dziecku¹²⁴. Co więcej, mimo tak znacznego ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych, Pakt nie precyzuje również, do nabycia obywatelstwa którego państwa (tj. np. państwa urodzenia czy też państwa obywatelstwa rodziców) dziecko ma prawo. Wskazania tego nie przynosi także przyjęta w 1989 roku Konwencja Praw Dziecka, która wymienia prawo do uzyskania obywatelstwa przez dziecko w art. 7, wśród takich praw, jak prawo do otrzymania imienia czy prawo do poznania swoich rodziców¹²⁵.

Wydaje się zatem, że mimo uznania prawa do obywatelstwa za prawo człowieka, odpowiadające mu obowiązki państw nadal – przynajmniej na gruncie podstawowych ONZ-towskich instrumentów ochrony praw człowieka – pozostają nieuregulowane¹²⁶.

¹²⁴ Jak wielokrotnie podkreślał Z. Galicki, prawo do obywatelstwa dzieci znalazło się w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych na skutek propozycji złożonej przez Polskę. Por. szerzej, m.in. Z. Galicki, *Czy prawo do obywatelstwa należy do katalogu praw człowieka*, w: P. Bajda, *Obywatelstwo w Europie Środkowej i Wschodniej. Materiały z konferencji „Prawo do posiadania obywatelstwa w Europie Środkowo-Wschodniej (Jabłonna, 15-17 grudnia 1995)*, Warszawa 1996, s. 8.

¹²⁵ Art. 7 Konwencji Praw Dziecka z 20 listopada 1989 roku stanowi w ust. 1: „Niezwłocznie po urodzeniu dziecka zostanie sporządzony jego akt urodzenia, a dziecko od momentu urodzenia będzie miało prawo do otrzymania imienia, uzyskania obywatelstwa oraz, jeśli to możliwe, prawo do poznania swoich rodziców i pozostawania pod ich opieką.” Ust. 2 wskazuje jedynie, że: „Państwa-Strony zapewnią, aby te prawa stały się zgodne z ich prawem wewnętrznym oraz z ich międzynarodowymi zobowiązaniami w tej dziedzinie, w szczególności w przypadkach, gdyby brak tych uregulowań spowodował, iż dziecko zostałoby bezpaństwowcem”, nadal jednak nie przesądza, na którym państwie obowiązek nadania obywatelstwa będzie ciążył [Konwencja o Prawach Dziecka z 20 listopada 1989 roku, tekst polski opubl. w Dz. U. z 1991 roku, nr 120, poz. 526].

¹²⁶ Pojęcie "prawo do obywatelstwa" pojawia się również incydentalnie w innych konwencjach dotyczących praw człowieka, m.in. w art. 5 Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z dnia 7 marca 1966 roku [Dz. U. Z 1969 roku, nr 25 poz. 187], w której Państwa-Strony konwencji zobowiązały się zakazać i zlikwidować wszelką dyskryminację rasową we wszystkich jej

Zupełnie inne podejście do obywatelstwa, a co za tym idzie zupełnie inną konstrukcję prawa do obywatelstwa zawiera, wcześniejsza niż Pakty, Konwencja Nowojorska o ograniczaniu przypadków bezpaństwowości z 30 września 1961 roku, która nie mówi wprost o prawie do obywatelstwa, a jedynie potwierdza je pośrednio, przez nałożenie na państwa obowiązku określonego w art. 1:

„Umawiająca się Strona przyzna swe obywatelstwo osobie urodzonej na jej terytorium, jeżeli w przeciwnym przypadku osoba ta pozostałaby bezpaństwowcem¹²⁷”

Prawo do obywatelstwa zawarte w Konwencji jest jednak prawem warunkowym w tym sensie, że odpowiadający mu obowiązek państwa uzależniony jest od tego, czy w wypadku nieprzyznania jednostce obywatelstwa stałaby się ona apatrydą. Jeśli natomiast bezpaństwowość osobie fizycznej nie grozi, obowiązek ten na państwie nie ciąży. Kolejne artykuły Konwencji rozszerzają katalog przypadków, w których państwo ma obowiązek nadać swoje obywatelstwo jednostce¹²⁸, jednakże w każdym przypadku obowiązek ten jest objęty tym samym warunkiem – państwo jest

przejawach oraz zabezpieczyć prawo każdego – bez żadnego zróżnicowania, do korzystania z wszystkich praw, m.in. z prawa do obywatelstwa (art. 5 Konwencji).

¹²⁷ Art. 1 Konwencji o ograniczaniu przypadków bezpaństwowości z 30 sierpnia 1961 roku, United Nations Treaty Series, vol. 989 (1975), No. 14458, s. 176.

¹²⁸ Przypadki te to m.in. nadanie przez Państwo-Stronę Konwencji obywatelstwa osobie, która nie może nabyć obywatelstwa państwa, na terytorium którego się urodziła ze względu na niespełnienie przesłanek nabycia obywatelstwa, takich jak przekroczenie wieku, do którego można było się ubiegać o nadanie obywatelstwa lub brak domicylu (art. 4). Inną sytuacją jest nadanie obywatelstwa osobie, która nie urodziła się na terytorium państwa, lecz jedno z rodziców jest obywatelem tego państwa (art. 5). Konwencja dopuszcza ustanawianie przez zainteresowane państwa dodatkowych przesłanek nabycia swojego obywatelstwa, m.in. przez ustalenie wieku wnioskodawcy (nie mniej jednak, niż 23 lata), zamieszkiwania na terytorium państwa przez wskazany okres (nie dłużej niż lat 3) lub też brak karalności za przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu narodowemu (art. 5 ust. K konwencji).

zwolnione z obowiązku nadania obywatelstwa, jeśli jednostka, w braku takiego nadania, nie stałaby się bezpaństwowcem.

Ponadto Konwencja daje państwom możliwość ustanawiania przez ich ustawodawstwa wewnętrzne posilkowych przesłanek i warunków, od których przyznanie obywatelstwa może być uzależnione, co dodatkowo wpływa na osłabienie zobowiązania ciążącego na stronach Konwencji.

Na tym tle modelową jawi się konstrukcja prawa do obywatelstwa opisana w Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka z 22 listopada 1969 roku¹²⁹. W konwencyjnym katalogu praw człowieka prawo do obywatelstwa zostało zawarte w art. 20:

- „1. Każdy ma prawo do obywatelstwa.
2. Każdy ma prawo do obywatelstwa tego państwa, na terytorium którego się urodził, o ile nie przysługuje mu prawo nabycia jakiegokolwiek innego obywatelstwa.
3. Nikt nie może być arbitralnie pozbawiony obywatelstwa, które posiada, ani też prawa do zmiany obywatelstwa¹³⁰”.

Ponadto, zgodnie z art. 27 ust. 2 Konwencji prawo do obywatelstwa należy – obok takich zasad jak prawo do życia, zakaz niewolnictwa i wolność sumienia – do praw, których, zgodnie z Konwencją nie można uchylić ani zawiesić, nawet w przypadku wojny, zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub innych nagłych

¹²⁹ American Convention on Human Rights, tzw. „Pakt z San José”, podpisany w dniu 22 listopada 1969 roku w San Jose, O.A.S. Treaty Series No 36. Pakt wszedł w życie 27 sierpnia 1978 roku, obecnie stronami Konwencji pozostaje 25 państw amerykańskich (poza Kanadą, USA, Belize, Gvajana, oraz niektórymi wyspami Karaibów).

¹³⁰ Art. 20 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka z 22 listopada 1969 roku, O.A.S. Treaty Series No 36; dostępna również na <<http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-32.htm>>.

przypadków zagrożenia dla niepodległości lub bezpieczeństwa państwa¹³¹.

Unormowanie to jest wyjątkowe przede wszystkim dlatego, iż po raz pierwszy zostało wskazane państwo, na którym ciąży obowiązek nadania obywatelstwa jednostce. Państwem tym jest państwo, na terytorium którego osoba fizyczna się urodziła. Podkreślić trzeba jednak, że obowiązek nadania obywatelstwa przez państwo urodzenia jest – podobnie jak w przypadku Konwencji o ograniczaniu przypadków bezpaństwowości – ograniczony do takich sytuacji, w których jednostka nie ma prawa do nabycia jakiegokolwiek innego obywatelstwa. Można zatem powiedzieć, że zawarty w ust. 2 art. 20 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka jest w istocie powtórzeniem zobowiązania z Konwencji o ograniczaniu przypadków bezpaństwowości, z tą wszakże różnicą, że Konwencja o ograniczaniu przypadków bezpaństwowości mówiła o obowiązkach państw, natomiast Amerykańska Konwencja Praw Człowieka kładzie nacisk na prawo jednostki do domagania się od państwa nadania obywatelstwa¹³². Roszczenie to jest dodatkowo wzmocnione niederogowalnym charakterem prawa do

¹³¹ „1. In time of war, public danger, or other emergency that threatens the independence or security of a State Party, it may take measures derogating from its obligations under the present Convention to the extent and for the period of time strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with its other obligations under international law and do not involve discrimination on the ground of race, color, sex, language, religion, or social origin. 2. The foregoing provision does not authorize any suspension of the following articles: (...) Article 20 (Right to Nationality), (...) or of the judicial guarantees essential for the protection of such rights.” [art. 27 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka z 22 listopada 1969 roku, op.cit.]

¹³² W oparciu o art. 20 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka na temat prawa do obywatelstwa wypowiadał się wielokrotnie Międzypaństwowy Trybunał Praw Człowieka, zarówno w opiniach doradczych (m.in. cytowana powyżej Opinia doradcza nr 4, także Opinia doradcza nr 17 i 18) jak i w rozstrzygnięciach konkretnych skarg (m.in. Gonzales p-ko Nikaragui, Castillo-Petruzzi p-ko Peru, Yean i Bosico p-ko Dominikanie).

obywatelstwa. Jak zauważył Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Dilci Yean i Violeta Bosico*¹³³:

„Obywatelstwo powinno być postrzegane jako naturalny stan osoby ludzkiej. Stan ten jest nie tylko podstawą jej zdolności politycznej, ale też stanowi część jej zdolności prawnej. Stąd też, pomimo że tradycyjnie uznaje się, iż uregulowanie kwestii obywatelstwa należy do kompetencji każdego państwa, ewolucja zachodząca w tej materii pokazuje, że prawo międzynarodowe narzuca pewne granice swobodnemu uznaniu państw oraz że w chwili obecnej w regulacji obywatelstwa uczestniczą nie tylko poszczególne państwa, lecz również należy brać pod uwagę całość postanowień dotyczących powszechnej ochrony praw człowieka. (...) W konsekwencji, od klasycznego ujęcia, w którym postrzegano obywatelstwo li tylko jako atrybut nadawany przez państwo swoim poddanym, doktryna ewoluuje w kierunku koncepcji

¹³³ Caso de las Ninas Yean y Bosico vs Republica Dominicana, Sentencia de La Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de septiembre 2005, Serie C, No 130. Dilcia Oliven Yean (ur. 1996) i Violeta Bosico Cofi (ur. 1985) urodziły się na terytorium Dominikany, matki dziewczynek posiadały obywatelstwo Republiki Dominikany, natomiast ojcowie (którzy nie utrzymywali kontaktów z dziećmi) posiadali obywatelstwo haitańskie. Władze Dominikany, przeciwne rosnącej liczbie imigrantów haitańskich, odmówiły zarejestrowania urodzenia dziewczynek, a co za tym idzie nie wydały właściwych aktów urodzenia (akty te zostały wydane dopiero – odpowiednio – w 2005 i 2001 roku), odmówiły również nadania im obywatelstwa dominikańskiego twierdząc, że mają one prawo do nabycia obywatelstwa haitańskiego w oparciu o zasadę *ius sanguinis*. Skargi, w 1998 roku, w imieniu Dilci Yean i Violety Bosico złożyły matki, zarzucając naruszenie szeregu przepisów Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka, m.in. prawa do uznania zdolności prawnej, prawa do ochrony prawnej, zakazu dyskryminacji oraz prawa do obywatelstwa.

obywatelstwa, w której oprócz bycia atrybutem państwa, obywatelstwo jest również prawem osoby ludzkiej¹³⁴”.

System Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka jest w chwili obecnej jedynym systemem, który przewiduje mechanizm międzynarodowej kontroli przestrzegania przez państwa prawa do obywatelstwa, w postaci skargi do trybunału międzynarodowego przeciwko państwu, które dopuszcza się naruszenia tego prawa. Ogromna zasługa w tym względzie leży po stronie Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka, który stoi na straży poszanowania Konwencji z wszelkimi wynikającymi z niej konsekwencjami, również w tych przypadkach, gdy orzecznictwo Trybunału dotyczy bezpośrednio niekwestionowanego atrybutu państwowości, jakim jest kompetencja do określania kręgu obywateli państwa.

W 1988 roku, wzorując się na dorobku amerykańskim, Rada Europy podjęła próby stworzenia pełnego międzynarodowego unormowania prawa do obywatelstwa w postaci projektu protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹³⁵, jednak ze względu na niechęć państw członkowskich, protokół taki w efekcie nie został podpisany. Dlatego też pierwszym instrumentem europejskim w całości poświęconym obywatelstwu jest dopiero wspominana już Europejska Konwencja o Obywatelstwie z 6 listopada 1993 roku.

Jeśli chodzi o prawo do obywatelstwa, to Europejska Konwencja o obywatelstwie *expressis verbis* w art. 4 pkt. a) stanowi:

¹³⁴ Caso de las Ninas Yean y Bosico vs Republica Dominicana, Orzeczenie Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka z 8 września 2005, op.cit., par. 138, tekst dostępny na stronie <http://www.corteidh.or.cr/seriecpdf/seriec_130_esp.pdf>.

¹³⁵ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisana dnia 4 listopada 1950 roku w Rzymie, tekst polski opubl. w Dz. U. z 1993 roku, nr 61 poz. 284.

„Każdy ma prawo do obywatelstwa¹³⁶”.

Podkreślenia wymaga fakt, że prawo do obywatelstwa zostało zapisane w Konwencji jako jedna z zasad, na jakich opiera się regulujące instytucję obywatelstwa ustawodawstwo każdego państwa – strony. Jak podkreślają sami twórcy Konwencji w Raporcie wyjaśniającym:

„Zasada prawa do obywatelstwa ujęta jest w niniejszej konwencji, gdyż stanowi ona inspirację dla dalszych istotnych postanowień konwencji, w szczególności dotyczących bezpaństwowości¹³⁷”

Na pierwszy rzut oka jest to dosłowne powtórzenie postanowień Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, jednakże, w przeciwieństwie do dotychczasowej praktyki, Europejska Konwencja o Obywatelstwie nakłada na państwa – strony również pewne obowiązki związane z zapewnieniem jednostkom prawa do obywatelstwa. Obowiązki te to przede wszystkim obowiązek unikania bezpaństwowości¹³⁸, oraz zakaz stosowania w prawie wewnętrznym kryteriów, które wprowadzałyby dyskryminujące rozróżnienie ze względu na płeć, religię, rasę, pochodzenie narodowe lub etniczne (art. 5 Konwencji).

Postanowienia Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie łączą w sobie zatem postanowienia wcześniejszych dokumentów

¹³⁶ Europejska Konwencja o Obywatelstwie z 6 listopada 1993 roku, op.cit.

¹³⁷ Explanatory report to European Convention on Nationality, E.T.S. No 166, par. 31-32, dostępny również na < <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/166.htm>>.

¹³⁸ M.in. poprzez przewidziany w art. 7 ust. 3 Konwencji zakaz ustanawiania w prawie wewnętrznym możliwości utraty obywatelstwa, jeśli prowadziłoby to do bezpaństwowości, czy też uregulowana w art. 8 ust. 1 możliwość zezwolenia na zrzeczenie się obywatelstwa tylko w przypadku, gdy zainteresowana osoba nie stanie się w ten sposób apatrydą.

międzynarodowych, poczynając od Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 roku, przez Konwencję o redukcji przypadków bezpaństwowości z 1961 roku, aż po modelowe rozwiązania Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka z 1969 roku. Jednakże w porównaniu z rozwiązaniami amerykańskimi, ochrona prawa do obywatelstwa na gruncie Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie jest znacznie słabsza, nie daje bowiem żadnego mechanizmu kontroli zapewniania przez państwa strony Konwencji poszanowania tego prawa.

Pomimo częstych odwołań do prawa do obywatelstwa, które znajdujemy w dokumentach międzynarodowych, wydaje się jednak, że nadal nie można mówić o tym prawie jako w pełni ukształtowanym prawie człowieka, które uznawane byłoby powszechnie podobnie, jak prawo do życia czy prawo do prywatności. Dokumenty, w których prawo do obywatelstwa zostało określone szeroko najczęściej nie mają formalnie mocy wiążącej (jak Powszechna Deklaracja Praw Człowieka), natomiast w dokumentach prawnie wiążących prawo do obywatelstwa jest bądź uregulowane szczerunkowo (jak w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych), lub też gwarancja tego prawa jest ograniczona podmiotowo (np. tylko do dzieci ograniczone jest prawo do obywatelstwa przewidziane w Konwencji Praw Dziecka). Dwa instrumenty międzynarodowe ustanawiające najszerzej rozumiane prawo do obywatelstwa – Amerykańska Konwencja Praw Człowieka i Europejska Konwencja o Obywatelstwie – są z kolei dokumentami regionalnymi o ograniczonym zasięgu terytorialnym.

Zważyć trzeba również na fakt, iż realizacja prawa do obywatelstwa jest w przeważającej liczbie wypadków uzależniona od indywidualnych decyzji państw, które mogą sobie zastrzec dodatkowe warunki i ograniczenia ciążących na nich zobowiązań. W tym stanie rzeczy prawo do obywatelstwa jest więc raczej zbiorczym określeniem dla takich uprawnień, jak prawo do nabycia

obywatelstwa, jego posiadania, zrzeczenia się czy wyboru, nie zaś jako prawo, którego integralną częścią byłaby możliwość dochodzenia na forum międzynarodowym zaprzestania jego naruszeń¹³⁹. Zgodnie z powszechną praktyką, podczas gdy co do zasady uznaje się istnienie prawa do obywatelstwa, prawo do nabycia konkretnego obywatelstwa wyznaczają przepisy każdego państwa. Nie zmienia to jednak faktu, że państwa coraz częściej związują się traktatami gwarantującymi coraz silniejszą ochronę tego prawa.

2 Prawo do obywatelstwa w systemach krajowych

Kwalifikacja prawa do obywatelstwa jako prawa człowieka jest, co wynika z rozważań przedstawionych powyżej, wciąż sprawą dyskusyjną, choć zyskuje sobie coraz powszechniejsze uznanie społeczności międzynarodowej, głównie w postaci instrumentów ochrony praw człowieka. Jednak również na gruncie systemów krajowych państwa coraz częściej przyznają jednostkom prawo do obywatelstwa, zarówno normami o randze konstytucyjnej¹⁴⁰, jak

¹³⁹ Z Galicki twierdzi, że prawo do obywatelstwa jest obecnie chronione tylko pośrednio, poprzez zapisy dotyczące prawa do wyboru obywatelstwa lub zrzeczenia się obywatelstwa, co dodatkowo osłabia ideę zapisaną w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Por. szerzej, Z. Galicki, *Does the Right to a Nationality Belong to the Catalogue of Human Rights?*, w: F.J.A. van der Velden (ed.), *Aan de grenzen van het Nederlanderschap: een bundel opstellen over Nederlands en Europees nationaliteitsrecht, op 15 mei 1998 aangeboden aan F.Th. Zilverentant bij gelegenheid van zijn afscheid als wetgevingsjurist bij het Ministerie van Justitie*, Haga 1998, s. 71.

¹⁴⁰ Choć są to uregulowania incydentalne, np. Konstytucja Republiki Dominikany przewiduje, że każdy urodzony na terytorium Dominikany ma prawo do obywatelstwa Republiki, o ile nie jest dzieckiem dyplomaty lub osoby podróżującej przez terytorium państwa tranzytem [por. art.11 Konstytucji Dominikany z 25 lipca 2002 roku, tekst dostępny na <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/DomRep/domrep02.html>>]. Konstytucja Iranu w art. 41 stanowi, że „Obywatelstwo irańskie jest niekwestionowanym

i ustawowej¹⁴¹. Prawo to jednak dotyczy wyłącznie nabycia obywatelstwa konkretnego państwa, najczęściej przez ściśle określony krąg osób. Zatem, w systemach krajowych, prawo do obywatelstwa co do zasady nie ma powszechnego charakteru, a uregulowania konstytucyjne stanowią pewne wstępne określenie podmiotów, które mogą ubiegać się o nadanie obywatelstwa, lub też określenie podmiotów, które z mocy prawa stają się obywatelami danego państwa¹⁴².

Nie ulega jednak wątpliwości, że jednostki, które spełniają przesłanki przewidziane w ustawie, mogą skutecznie domagać się od państwa nadania obywatelstwa. W tym zakresie można więc zaryzykować stwierdzenie, że przewidzianemu w prawie wewnętrznym prawu do obywatelstwa z punktu widzenia teoretycznoprawnego bliżej jest do kategorii publicznego prawa podmiotowego, niż prawa człowieka.

prawem każdego Irańczyka; rząd nie może pozbawić obywatelstwa żadnego Irańczyka o ile on sam o to nie poprosi, lub nabydź obywatelstwo innego państwa” [Konstytucja Iranu z dnia 24 października 1979 roku, tekst angielski (tłumaczenie Ambasady Irańskiej w Londynie) dostępny na <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ir00000_.html>].

¹⁴¹ Por. Konstytucyjna ustawa o obywatelstwie Tadżykistanu z 4 listopada 1995 roku przewiduje w art. 1: „*Prawo do obywatelstwa jest niezbywalnym prawem człowieka. W Republice Tadżykistanu każdy ma prawo do obywatelstwa. Nikt nie może być pozbawiony obywatelstwa ani prawa do zmiany obywatelstwa.*” [art. 1 Ustawy konstytucyjnej nr 104 o obywatelstwie Tadżykistanu z 4 listopada 1995 roku, tekst rosyjski dostępny na <<http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=11&did=3687>>]. Podobne postanowienia zawiera ustawa z 2 lipca 1992 roku o obywatelstwie Republiki Uzbekistanu [art. 1, tekst rosyjski dostępny na <<http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=11&did=4274>>] i niektórych innych państw powstałych po rozpadzie ZSRR, między innymi Gruzji, Armenii, Kazachstanu i Azerbejdżanu.

¹⁴² W ten sposób prawo do obywatelstwa ujęte jest w Konstytucji Kiribati, gdzie w rozdziale III pkt 19 czytamy, że „*każdy mający przodków z ludu I-Kiribati ma niezbywalne prawo do przybycia i zamieszkania na terytorium Kiribati, a w Dniu Niepodległości, zgodnie z niniejszym zapisem, nabydź prawo do obywatelstwa i stanie się obywatelem państwa*” [Rozdział III, pkt.1 Konstytucji Kiribati z dnia 12 lipca 1979 roku, tekst angielski dostępny na <http://www.pacii.org/cgi-pacii/disp.pl/ki/legis/consol_act/cok257/cok257.html>].

Publiczne prawa podmiotowe są szczególną konstrukcją prawną, określającą pozycję jednostki względem państwa. Ogólnie definiuje się je jako podstawowe i pochodne sytuacje prawne obywateli (a więc pewne uprawnienia, kompetencje itd.), w skład których wchodzi roszczenie prawne¹⁴³. Treścią publicznego prawa podmiotowego jest więc możliwość skutecznego domagania się przez jednostkę od państwa, za pomocą zindywidualizowanego roszczenia, ściśle określonego przez obowiązujące prawo zachowania się, odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego. W przeciwieństwie do prywatnego prawa podmiotowego¹⁴⁴, publiczne prawo podmiotowe bez roszczenia nie istnieje. Na gruncie prawa publicznego roszczenie jest to dany przez prawo instrument umożliwiający skuteczne domaganie się od ściśle określonego podmiotu, to jest państwa, ściśle określonego zachowania się, zgodnego z treścią prawa podmiotowego. Roszczenie jest zatem instrumentem służącym realizacji publicznego prawa podmiotowego.

Jak zostało wspomniane powyżej, prawo podmiotowe publiczne istnieje tylko wtedy, kiedy funkcjonują instrumenty prawne jego ochrony, które mogą wynikać bądź z konstytucji, bądź z ustaw zwykłych. Wydaje się, że w takim razie mogą również

¹⁴³ Por. rozważania Wojciecha Jakimowicza nad definicją publicznych praw podmiotowych w: W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002, s. 160 i n.

¹⁴⁴ Z. Radwański definiuje prywatne prawa podmiotowe jako zespół uprawnień, rzadziej pojedyncze uprawnienie, służących podmiotowi prawa, to jest przede wszystkim osobie fizycznej lub osobie prawnej. Dzięki prawu podmiotowemu powód prawa ma możliwość swobodnego przejmowania podejmowania decyzji dotyczących swego zachowania, swobodnego wykonywania przedsięwziętych działań oraz ma możliwość domagania się od innych wykonania obowiązków nałożonych na nich przez normy prawne, które są niezbędne do wykonania danego uprawnienia [por. Z. Radwański, *Prawo cywilne, część ogólna*, Warszawa 1997, s. 88 i n.]. A. Wolter określa prawo podmiotowe jako jedno lub więcej uprawnień związanych funkcjonalnie i stanowiących element danego stosunku prawnego [A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 117 i n.].

wynikać z ratyfikowanych umów międzynarodowych. Potwierdzenia tej tezy można upatrywać w orzeczeniu Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w sprawie sądów gdańskich:

„Można zatem przyjąć, zgodnie z utrwaloną zasadą prawa międzynarodowego, że [umowa], będąc porozumieniem międzynarodowym, nie może, jako taka, ustanawiać bezpośrednich praw i obowiązków dla jednostek. Nie można jednak zaprzeczyć, że sam przedmiot umowy międzynarodowej, w intencji stron umowy, może oznaczać przyjęcie przez strony określonych norm ustanawiających prawa i obowiązki dla jednostek i dopuszczać, aby były one stosowane przez sądy wewnętrzne¹⁴⁵”.

Zatem wola stron umowy – a zarazem prawodawców krajowych – może stać się źródłem praw dla jednostek, których to praw można dochodzić przed sądami krajowymi. A jednocześnie wola państw może być inspirowana nie tylko interesem prawnym samych państw, ale też szeroko rozumianymi prawami człowieka, pewnymi ideami czy nakazami etycznymi, a także – w skrajnych przypadkach – zdarzeniami pozaprawnymi.

Wydaje się więc, że spośród wielu koncepcji publicznych praw podmiotowych¹⁴⁶ najtrafniejszą jest ta najszersza, ściśle wiążąca się z istotą prawa podmiotowego, zawierająca w sobie elementy naturalno–prawne. Nie neguje ona faktu, że podstawowym warunkiem bytu publicznego prawa podmiotowego jest jego potwierdzenie przez ustawodawcę albo wyrażne nadanie

¹⁴⁵ Opinia doradcza Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z dnia 3 marca 1928 roku w sprawie jurysdykcji sądów gdańskich, PCIJ Serie B, No 15 (1928), s. 17-18.

¹⁴⁶ Por. szerzej Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcie, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 63 i n.

czy utworzenie, dopuszczając jednocześnie ich prawnonaturalną proveniencję. Prawa zadeklarowane przez prawodawcę stanowią – zgodnie z tą koncepcją – tylko formalne określenie w prawie pozytywnym niezbywalnych, przyrodzonych praw człowieka. Prawa kreowane przez prawodawcę są bowiem kategorią doraźną, właściwą dla określonego czasu i miejsca, i w zależności od woli prawodawcy mogą być przez niego modyfikowane, tworzone, bądź znoszone, ale nigdy nie mogą być sprzeczne z podstawowymi, naturalnymi prawami człowieka. Prawa podmiotowe wynikają zatem z systemu norm prawa, stanowionego zarówno jako sytuacje uprzednio przez prawodawcę uznane, jak i sytuacje przez niego wykreowane przy respektowaniu powszechnie akceptowanych wartości, gwarancją których jest demokratyczny sposób powoływania organów prawodawczych. Określenie grupy publicznych praw podmiotowych zależy od ustawodawcy, tak jak od jego woli zależy cały porządek prawa pozytywnego, jednakże materialnym źródłem tych praw jest pewien naturalny porządek rzeczy. W tym sensie konstytucyjne gwarancje praw człowieka nie są niczym innym, jak przekształceniem przez krajowego ustawodawcę praw człowieka w publiczne prawa podmiotowe.

Często podkreślana w doktrynie opozycja między prawami człowieka a publicznymi prawami podmiotowymi¹⁴⁷ jest w rzeczywistości opozycją pozorną, a wynika ona z różnych źródeł, z których prawa te się wywodzą. Prawa człowieka czerpią swe

¹⁴⁷ Niektórzy autorzy, między innymi C. Mik, twierdzą, iż prawa człowieka są pojęciem odrębnym od praw podmiotowych, z tego względu, że również na gruncie prawa międzynarodowego prawa człowieka są pojęciem autonomicznym. Zgodzić się z takim ujęciem należy o tyle, że prawa człowieka są pojęciem autonomicznym w prawie międzynarodowym, natomiast na gruncie prawa krajowego prawa człowieka autonomicznym pojęciem nie są, są one nie tyle częścią publicznych praw podmiotowych, co źródłem publicznych praw podmiotowych, bowiem prawa człowieka, które zapisane w krajowym ustawodawstwie są to prawa, które w istocie nie są już prawami człowieka, lecz stają się publicznymi prawami podmiotowymi, które pozwalają żądać określonego zachowania bądź działania ze strony państwa. Por. C. Mik, *Zbiorowe prawa człowieka*, Toruń 1992, s. 18 i n.

początki z siedemnastowiecznych koncepcji praw natury (w takim kształcie, jak prawo natury przyjmował Grocjusz, zatem zlaicyzowanych norm, których źródłem był naturalny porządek rzeczy). Natomiast publiczne prawa podmiotowe związane są z pozytywizmem prawniczym, i jako takie ściśle zakotwiczone są w prawie krajowym. Zgodnie z założeniami pozytywizmu prawniczego tylko te normy wiążą państwo, które zostały *explicite* w ustawach krajowych zawarte. Zatem, w istocie opozycja między publicznymi prawami podmiotowymi a prawami człowieka nie istnieje z tego względu, że prawa człowieka to pojęcie prawa międzynarodowego, a publiczne prawa podmiotowe to pojęcie prawa krajowego. Publiczne prawa podmiotowe są niczym innym, jak „krajowym odbiciem” praw człowieka.

Prawo do obywatelstwa należy niewątpliwie do tej kategorii praw człowieka, które mogą być realizowane wyłącznie we współpracy z państwem, bowiem w rzeczywistości to od woli państwa zależy czy nada jednostce obywatelstwo, czy też nie¹⁴⁸. Zgodnie ze współczesnym powszechnym prawem międzynarodowym, o czym była już mowa, nie można przeciwstawić państwu roszczenia o nadanie obywatelstwa. Wyjątkiem tu będą takie regulacje – jak np. system Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka – w których państwo przyznało jednostkom prawo do obywatelstwa i zapewniło równocześnie

¹⁴⁸ Co plasuje prawo do obywatelstwa w kategorii praw człowieka drugiej generacji. Prawa drugiej generacji formułowane są w postaci zasad prawa, które realizowane mogą być przez państwa w większym lub mniejszym stopniu, w przeciwieństwie do praw człowieka pierwszej generacji, których realizacja tej swobody państwom nie daje. Prawa drugiej generacji istnieją na płaszczyźnie prawa międzynarodowego podobnie, jak prawa pierwszej generacji, jednak nie skutkują one bezpośrednią skutecznością w sferze praw jednostek. By zaistnieć w krajowym porządku prawnym, prawa człowieka drugiej generacji muszą być dopiero implementowane w postaci ustaw czy norm konstytucyjnych. Por. szerzej na ten temat: rozważania T. Jasudowicza, w: T. Jasudowicz, *Konstrukcja normatywna międzynarodowo chronionych praw człowieka*, w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005, s. 91 i n.

mechanizm dochodzenia tego prawa. Konstatacja ta potwierdza tezę, iż prawo do obywatelstwa, by mogło być dochodzone przeciwko państwu, musi zostać wolą prawodawcy przekształcone w publiczne prawo podmiotowe.

Wertykalny charakter prawa do obywatelstwa zdaje się potwierdzać wniosek, iż należy kwalifikować prawo do obywatelstwa jako prawo drugiej generacji, a więc prawo, które może być realizowane jedynie we współpracy z państwem. Podobnie jak każde prawo drugiej generacji jest to prawo nieroszczeniowe, zatem nie może być skutecznie przeciwstawiane państwu, a co za tym idzie, nie można się skutecznie domagać jego realizacji, o ile państwo wcześniej nie przyzna określonego uprawnienia do domagania się (a więc nie przyzna publicznego prawa podmiotowego)¹⁴⁹.

Nie ulega jednak wątpliwości, że prawa człowieka stanowią szczególną kategorię praw podmiotowych, przede wszystkim ze względu na swoje źródła w prawie międzynarodowym i naturalnym porządku rzeczy. Prawnonaturalne koncepcje praw człowieka stoją na stanowisku, że prawa człowieka nie są stanowione, lecz tylko deklarowane przez prawo i prawodawców, motywując to takimi cechami praw człowieka jak ich niezbywalność i przyrodzony charakter. Państwo musi jednak zapewnić środki prawne oraz sposoby ochrony i realizacji tych praw, jeśli bowiem państwo tego nie zapewni, to prawo do obywatelstwa, podobnie jak pozostałe prawa drugiej generacji, zostaną li tylko gołymi deklaracjami, zawartymi w aktach międzynarodowych, niejednokrotnie pozbawionych formalnej mocy wiążącej.

¹⁴⁹ Por. podobnie, choć z nieco innej perspektywy prowadzone rozważania W. Langa, w: W. Lang, *Prawa podmiotowe i prawa człowieka*, Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza; Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2004, s. 201 i n.

CZĘŚĆ II

OBYWATELSTWO A SUKCESJA PAŃSTW – W POSZUKIWANIU NORM OGÓLNYCH

Rozdział I

Wpływ sukcesji państw na obywatelstwo osób zainteresowanych

1. Zagadnienia wstępne

Zmiana terytorium państwa związana jest zawsze z nieuchronnym pytaniem o obywatelstwo zamieszkującej ten obszar ludności. W związku ze zmianą zwierzchnictwa terytorialnego i suwerenności nad danym obszarem, obok problematyki przejęcia zobowiązań traktatowych i pozatraktatowych (wierzytelności, archiwów i długów), nieuchronnie pojawia się kwestia zmiany lub utrzymania obywatelstwa ludności zamieszkującej podlegające sukcesji terytorium.

Zagadnienie sukcesji państw jest tym bardziej złożone, że wiele zasad powstało jako reakcja na konkretne, polityczne wydarzenia i zmiany, które nie zawsze były postrzegane przez wszystkich członków społeczności międzynarodowej tak samo. Komisja Arbitrażowa powołana przez Konferencję do Spraw Jugosławii w jednej ze swych opinii podkreśliła, że:

„istnieje zaledwie kilka jasno ustalonych zasad prawa międzynarodowego, które odnoszą się do sukcesji państw. Zastosowanie tych zasad w znacznym stopniu zależy od oceny konkretnej sytuacji, chociaż konwencje wiedeńskie z 1978 i 1983 roku mogą stanowić pewien punkt odniesienia¹”.

Stwierdzenie to, choć odnosiło się do zagadnień regulowanych w obu Konwencjach Wiedeńskich², zachowuje swą aktualność również w odniesieniu do problemu obywatelstwa osób fizycznych w sytuacji sukcesji państw. Problem ten jest o tyle jeszcze skomplikowany, że w przeciwieństwie do zagadnień sukcesji traktatów i majątku państwowego, archiwów i długów, w przypadku obywatelstwa nie przyjęto jeszcze konwencji międzynarodowej, która kodyfikowałby normy wypracowane przez stulecia w drodze praktyki państw³. Przyczyn takiej sytuacji można upatrywać przede

¹ Opinia Komisji Arbitrażowej przy Konferencji Pokojowej w sprawie Jugosławii (tzw. Komisji Badintera) nr 13 z 16 lipca 1993 roku, *International Law Reports* 1994, vol. 96, s. 726.

² Tzn. Konwencji Wiedeńskiej z 22 sierpnia 1978 roku o sukcesji państw w odniesieniu do umów międzynarodowych oraz Konwencji Wiedeńskiej z 8 kwietnia 1983 roku o sukcesji państw w odniesieniu do własności państwowej, archiwów i długów. Obie konwencje zostały przygotowane przez Komisję Prawa Międzynarodowego, która zrezygnowała z pierwotnego zamysłu kompleksowego skodyfikowania reguł sukcesji państw na rzecz przyjęcia konwencji regulujących poszczególne zagadnienia złożonej problematyki sukcesji. Zabieg taki miał również zachęcić państwa i ułatwić im związywanie się konwencjami dotyczącymi sukcesji państw, jednak mimo tego zarówno Konwencja z 1978 roku, jak i Konwencja z 1983 roku nie cieszą się zainteresowaniem państw. Konwencja z 1978 roku weszła w życie dopiero w 1996 roku, w momencie złożenia 15 dokumentu ratyfikacyjnego zgodnie z art. 49 ust. 1 Konwencji (według danych na koniec 2005 roku stronami Konwencji pozostaje tylko dziewiętnaście państw, Rzeczpospolita Polska Konwencję podpisała w dniu 16 sierpnia 1979 roku, do dziś nie została ona ratyfikowana), natomiast Konwencja z 1983 roku nadal nie uzyskała 15 dokumentów ratyfikacyjnych niezbędnych do jej wejścia w życie.

³ Pierwsze próby kodyfikacji tej problematyki podejmowane były jeszcze w łonie Instytutu Prawa Międzynarodowego w latach 1931-1934. Na swojej pierwszej sesji Komisja Prawa Międzynarodowego wymieniła sukcesję państw i rządów jako dziedzinę, w której kodyfikacja jest niezbędna. Przyjmując w 1961 roku sukcesję

wszystkim w tym, iż kwestie obywatelstwa były regulowane dość szczegółowo w traktatach dotyczących sukcesji państw, które zawierane były w ostatnich dwustu latach, zaś w przypadkach, gdy takich uregulowań strony nie przewidywały, znajdowało zastosowanie prawo wewnętrzne państw zainteresowanych precyzyjnym określeniem statusu ludności mieszkającej na ich terytorium⁴.

Mimo iż bez wątpienia prawo sukcesji państw jest częścią prawa międzynarodowego, jest to dziedzina, w której wskazanie jednolitego stanu prawnego jest szczególnie trudne, by nie powiedzieć, że niemożliwe. A jednocześnie problematyka powstania i zmięczenia państwa jest podstawową tematyką prawa międzynarodowego. Analiza różnych aspektów sukcesji państw łączy się nierozzerwalnie z pytaniem o istotę państwowości. Jednak pomimo bogatej i różnorodnej praktyki państw, nie ma ustalonej jednej definicji pojęcia sukcesji państw. Choć jest to problem w istocie teoretyczny, wpływać on może na kształt unormowań przyjmowanych w praktyce. Większość współczesnych autorów upatruje istoty sukcesji państw w przejęciu praw i obowiązków innego podmiotu⁵ wskazując jednakże, że termin ten powinien być

państw jako temat swoich prac Komisja podzieliła to ogromne zagadnienie na tematy, którymi będzie się zajmowała (wyodrębniając m.in. sukcesję w odniesieniu do traktatów, zagadnień innych niż traktaty, oraz członkostwa w organizacjach międzynarodowych). W chwili obecnej Komisja Prawa Międzynarodowego zakończyła trzeci etap prac, przyjmując w 1997 roku *Draft Articles on Nationality of Natural Persons in Relation to the Succession of States*.

⁴ Dlatego też, w porównaniu z takimi zagadnieniami, jak związania traktatami poprzednika, podziału majątku państwowego i długów państwowych, czy też ochrona nabytych praw podmiotowych osób zamieszkujących dane terytorium, stosunkowo rzadko dochodziło do sporów międzypaństwowych odnośnie nadania (bądź nienadania) obywatelstwa osobom zainteresowanym przez państwo sukcesora, o wiele częściej natomiast problem skutecznego nabycia obywatelstwa państwa zainteresowanego był przedmiotem orzekania sądów krajowych.

⁵ Co wiąże się przede wszystkim z konotacjami wywodzącego się z prawa rzymskiego terminu „sukcesja”, oznaczającego zajęcie przez jedną osobę pozycji podmiotu prawa lub obowiązku, jaki zajmowała inna osoba w odniesieniu do tego samego prawa lub obowiązku, zgodnie z maksymami *Successio non producit novum*

wyraźnie oddzielony od analogicznego pojęcia funkcjonującego w prawie prywatnym⁶. Mówiąc o sukcesji państw nie opisuje się wyłącznie wstąpienia jednego podmiotu prawa międzynarodowego w obowiązki innego podmiotu, ale podkreśla się również fakt zastąpienia na ściśle określonym jednego podmiotu suwerennego innym podmiotem o takim samym walorze. Zatem sukcesja państw jest zawsze nierozzerwalnie związana ze specyfiką stosunków określonego terytorium i stosunki te w dużej mierze determinują przyjęte przez państwa rozwiązania prawne.

ius, sed vetus transfert oraz *Nemo plus iuris in alium transfere potest, quam ipse habet*. Wczesne prawo międzynarodowe wzorowało się na charakterystycznej dla rzymskiego prawa spadkowego sukcesji uniwersalnej, zakładającej wstąpienie następcy w sytuację prawną poprzednika – „*Hereditas nihil aliud est, quam successio in universum ius quod defunctus habuerit*” [Julian w księdze szóstej Digestów – „*Spadkobranie nie jest niczym innym, jak wejściem w ogół praw, które posiadał zmarły*”, D.50,17,62]. Stąd też niektórzy autorzy, m.in. J. Piętkos, wskazują, iż nauka prawa międzynarodowego przyjęła termin ten w podwójnym znaczeniu, jako z jednej strony objęcie suwerenności nad danym terytorium, a z drugiej przejęcie przez następcę obowiązków poprzednika. Por. szerzej, J. Piętkos, *Prawo...*, op.cit., s. 351 i n., także: A. Wyrozumska, *Teorie sukcesji państw w stosunku do traktatów a koncepcja sukcesji w Konwencji Wiedeńskiej z 22 sierpnia 1978r.*, Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica 1982 r. nr 7.

⁶ W pracach klasyków, m.in. A. Gentile’a i H. Grocjusza, wpływy prawa prywatnego były bardzo silne. Gentile, opisując przejście obowiązków płynących z traktatu szuka analogii wprost, uznając, że następca powinien przejąć długi swego poprzednika, „*tak jak syn przejmuję je po ojcu*” [A. Gentile, *De iure belli libri tres*, 1612, za: G. Pareira, *La succession d'états en matiere de traites*, Paryż 1969, s. 24]. Z kolei H. Grocjusz dzielił następców suwerena na tych, którzy dziedziczą władzę królewską i majątek państwa oraz sukcesorów władzy królewskiej. W tym pierwszym przypadku Grocjusz stwierdza wprost, że „*nie ma wątpliwości co do tego, że ci, którzy dziedziczą wszystkie prawa wraz z władzą królewską, zobowiązani są z tytułu przyrzeczeń i kontraktów zawartych przez poprzedników. Zasada bowiem, że majątek zmarłego odpowiada za długi osobiste zmarłego jest tak dawna, jak sama własność*” [H. Grotius, *Trzy księgi...*, op.cit. t. I, s. 510]. Natomiast w przypadku osób, które są tylko sukcesorami władzy królewskiej Grocjusz przyjmował, że odpowiadają oni pośrednio, tzn. za pośrednictwem państwa, „*bowiem otrzymują to prawo nie od zmarłego ostatnio, ale od narodu, który również ma prawo zaciągać zobowiązania na podstawie własnego działania albo działania większości. Prawo to można przenieść bądź to w sposób wyraźny, bądź też, gdy jest to koniecznym następstwem innej czynności, na przykład, gdy wynika to z przekazania władzy państwowej*” [Ibidem, s. 511].

Na ten aspekt sukcesji państw zwracała szczególną uwagę Komisja Prawa Międzynarodowego już w czasie prac nad pierwszą konwencją poświęconą temu zagadnieniu. Charakterystycznym jest, że Komisja nie próbowała znajdować analogii między pojęciem sukcesji funkcjonującym w prawie wewnętrznym (a więc pojęciem wywodzącym się z tradycji rzymskiej), a sukcesją znaną prawu międzynarodowemu. W konsekwencji Komisja przyjęła dla potrzeb kodyfikacji stosunkowo najszerszą definicję sukcesji państw:

„Sukcesja państw oznacza zastąpienie jednego państwa przez inne państwo w zakresie odpowiedzialności za międzynarodowe stosunki terytorium⁷”.

Definiując w ten sposób pojęcie sukcesji państw dokonano przede wszystkim wyraźnego rozróżnienia pomiędzy samym faktem zastąpienia jednego państwa przez drugie w zakresie międzynarodowych stosunków terytorium a ewentualnym przejęciem przez sukcesora praw i obowiązków poprzednika⁸, lecz również tak szeroką definicją pojęcia sukcesji państw objęto wszystkie możliwe sytuacje, które nie zmieściłyby się w definicjach określających sukcesję jako li tylko „zastąpienie suwerenności”, a więc np. przypadki uzyskania niepodległości przez terytoria

⁷ Art. 2 ust. 1 pkt. b) Konwencji Wiedeńskiej z 22 sierpnia 1978 roku o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów, United Nations Treaty Series, vol. 1946 (1996), p. 3 [tekst polski za A. Przyborska-Klimczak, *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lublin 1998, s. 75]. Definicja ta, autorstwa sir H. Waldocka, została przyjęta również – w imię utrzymania jednolitej terminologii – w kolejnych konwencjach przygotowanych przez Komisję Prawa Międzynarodowego, zarówno w Konwencji Wiedeńskiej z 1983 roku, jak i w projekcie z 1997 roku.

⁸ Niektórzy autorzy rozróżnienie to akcentują wprowadzając pojęcie „sukcesji faktycznej” i „sukcesji prawnej”. Sukcesja faktyczna opisywać ma fakt przejęcia zwierzchnictwa terytorialnego, natomiast sukcesją prawną nazywa się wstąpienie przez sukcesora w prawa i obowiązki poprzednika. Por. szerzej, E.J.S. Castren, *Aspects recents de la succession d'etats*, Recueil des Cours: Collected Courses of the Hague Academy of International Law, Leyden (1951), pp. 379 i n.

kolonialne czy protektoraty⁹. Pod pojęciem sukcesji państw prawo międzynarodowe rozumie zatem objęcie suwerenności na terytorium, które wcześniej podlegało suwerenności innego podmiotu prawa międzynarodowego, a co za tym idzie wstąpienie w miejsce drugiego podmiotu prawa międzynarodowego w zakresie jego praw i obowiązków związanych z tym terytorium. Ze względu na to, że zastąpienie jednego państwa przez inne generalnie niesie za sobą zastąpienie jednej jurysdykcji przez drugą w odniesieniu do mieszkańców cedowanego terytorium, dodatkowe podkreślenie przejęcia obowiązków państwa poprzednika przez państwo sukcesora ma zasadnicze znaczenie dla ustalenia pozycji prawnej tych osób.

Precyzyjne określenie istoty sukcesji państw pozwala wykluczyć z obszaru badawczego te przypadki, w których, mimo zasadniczych zmian zachodzących na danym terytorium, mamy do czynienia nie z sukcesją, a z kontynuacją państwowości. Problematyka identity i ciągłości państwa od lat stanowi jeden z najpoważniejszych dylematów poruszanych w doktrynie prawa międzynarodowego¹⁰. Wiąże się ona bezpośrednio z brakiem

⁹ Sama Komisja w ten sposób wyjaśniała przyjętą przez siebie definicję sukcesji: „*Termin ten jest używany jako odnoszący się wyłącznie do faktu zastąpienia jednego państwa przez inne w odpowiedzialności za stosunki międzynarodowe tego terytorium, nie zajmując się kwestiami związanymi z dziedziczeniem praw i obowiązków związanych z tym zdarzeniem*” [A/9610/Rev.1, Komentarz do art. 2 projektu konwencji o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów, Yearbook of International Law Commission, 1974, vol. II (część I), s. 175, par. 3].

¹⁰ Por. np. K. Marek, *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Genewa 1950; M.C. Craven, *The Problem of State Succession and the Identity of States under International Law*, European Journal of International Law, 1998, vol. 9; G. Burdeau, *Le droit de sécession en question: l'exemple du Québec*, International Law Forum 1999, nr 3; S. Murphy, *Democratic Legitimacy and the Recognition of States and Governments*, International and Comparative Law Quarterly 1999, vol. 48; J. Crawford, *State Practice and International Law in Relation to Succession*, British Yearbook of International Law 1998, vol. 69; H. Bokor-Szego, *Naissance et disparition des Etats dans le droit international contemporain*, Acta Juridica Academia et Scientarium Hungaricae, 1983, Vol 25 (3-4); E.J.S. Castren, *Aspects recents de la succession d'etats*, Recueil des Cours: Collected Courses of the Hague Academy of

usystematyzowanych norm prawa międzynarodowego, które precyzyjnie opisywałyby zarówno powstawanie, jak i zanikanie organizmów państwowych, co pozwoliłoby na odróżnienie sytuacji, w których mamy do czynienia ze zjawiskiem sukcesji państw, a więc rzeczywistego następstwa dwóch podmiotów prawa międzynarodowego, a takich sytuacji, gdy – mimo daleko idących zmian polityczno-ustrojowych – utrzymana zostaje ciągłość państwowości, co *ipso facto* wyklucza sukcesję. W każdym więc przypadku społeczność międzynarodowa musi ustosunkować się do zachodzących zmian i ocenić, czy organizm wyłaniający się po zmianach terytorialno-ustrojowych jest tym samym państwem, które funkcjonowało w płaszczyźnie międzynarodowej przed zmianami, czy też mamy do czynienia z nowym tworem państwowym, który dopiero zostanie wprowadzony do społeczności międzynarodowej jako pełnoprawny jej członek¹¹. Dla problematyki obywatelstwa osób fizycznych, podobnie jak dla wszystkich innych aspektów funkcjonowania państwa odpowiedź na pytanie, czy mamy do czynienia z sukcesją państw, czy też z kontynuacją państwowości dotychczasowego suwerena ma kluczowe znaczenie, bowiem

International Law, Leyden 1951; J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford 1979, W. Czapliński, *La continuité, l'identité et la succession d'Etats, évaluation de cas récents*, Revue belge de droit international, 1993, vol 2; W. Fiedler, *Das Kontinuitätsproblem im Völkerrecht: Zum funktionalen Zusammenhang zwischen Völkerrecht, Staatsrecht und Politik*, München 1978; R. Mullerson, *Law and politics in the recognition of new states*, International Law: rights and politics, 1994; N.L. Wallace-Bruce, *Claims to Statehood in International Law*, New York 1994.

¹¹ Przykładowo, społeczność międzynarodowa uznała, że powstałe w 1990 roku Zjednoczone Niemcy są tym samym państwem, jakim była dotychczasowa Republika Federalna Niemiec, zatem proces, który zwyczajowo określa się zjednoczeniem Niemiec był, z punktu widzenia prawa międzynarodowego, inkorporacją przez Republikę Federalną Niemiec Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Z kolei społeczność państw tworzących Organizację Narodów Zjednoczonych sprzeciwiła się twierdzeniom Serbii i Czarnogóry (wówczas tworzących tzw. Nową Jugosławię), że jest to państwo tożsame z dotychczasową Federacyjną Republiką Jugosławii, uznawszy, że na skutek przemian z lat 1990-1991 „stara Jugosławia” przestała istnieć, zaś wszystkie republiki dawniej wchodzące w jej skład muszą, o ile chcą należeć do Organizacji, aplikować o przyjęcie w poczet członków w normalnym trybie.

przyjmując założenie o ciągłości państwa nie ma mowy o zmianie obywatelstwa osób zamieszkujących dane terytorium¹².

Z tychże względów należy wysoko ocenić prace Komisji Prawa Międzynarodowego dążące do ustanowienia jednolitych zasad rządzących sukcesją państw. Komisja, podejmując ten temat, zmierzała przede wszystkim – obok oczywiście zebrania zasad rządzących sukcesją – do wprowadzenia jednolitej terminologii opisującej zjawisko sukcesji państw. Zarówno w Konwencjach z 1978 i 1983 roku, jak i w projekcie z 1997 roku, obok cytowanego powyżej pojęcia sukcesji państw, Komisja posługuje się pojęciami „państwa poprzednika”¹³, „państwa następcy”¹⁴, oraz pojęciem „data sukcesji państw”¹⁵. Pojęcia te są niezbędne dla normatywnego opisu zjawiska sukcesji państw, zaś ich znaczenie jest w dużej mierze intuicyjne, stanowiące konsekwencję znaczenia nadanego terminowi „sukcesja państw”¹⁶.

Potrzeba zebrania norm rządzących sukcesją państw w odniesieniu do obywatelstwa osób fizycznych jest tym bardziej

¹² Wyjątkiem będą tylko przypadki inkorporacji, i to wyłącznie w odniesieniu do obywateli inkorporowanego państwa poprzednika, dla obywateli państwa inkorporującego zdarzenie to jest w rzeczywistości prawnie indyferentne.

¹³ Państwem poprzednikiem (*precedessor state*) jest – zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt. c) Konwencji z 1978 roku – państwo, które zostało zastąpione przez inne państwo w wyniku sukcesji państw [Konwencja z 22 sierpnia 1978 roku o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów, op.cit.].

¹⁴ Art. 2 ust. 1 pkt. d) definiuje państwo sukcesora (*successor state*) jako państwo, które zastąpiło inne państwo w wyniku sukcesji państw [Konwencja z 22 sierpnia 1978 roku o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów, op.cit.].

¹⁵ Termin "data sukcesji państw" oznacza dzień, w którym państwo sukcesor zastępuje państwo poprzednika w zakresie odpowiedzialności za międzynarodowe stosunki terytorium, którego sukcesja dotyczy [Art. 2 ust. 1 pkt. e) Konwencji z 22 sierpnia 1978 roku o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów, op.cit.].

¹⁶ Por. szerzej o dyskusjach na temat znaczenia terminów przyjętych przez Komisję Prawa Międzynarodowego w Komentarzu Komisji do projektu konwencji o obywatelstwie osób fizycznych w przypadku sukcesji państw [G.A. Official Records, Fifty-Fourth Session, Supplement No 9. (A/54/10)], także D.F. Vagts, *State Succession: The Codifiers' View*, Virginia Journal of International Law Vol. 33 (1993), s. 275 i n.

widoczna, że – ze względu na omawianą już specyfikę obywatelstwa, która plasuje tę instytucję zarówno w sferze zainteresowania prawa międzynarodowego, jak i wewnętrznego – dziedzina ta nie powinna być uzależniona wyłącznie od woli uczestniczących w sukcesji państw. Państwo ma oczywiście prawo nadawać obywatelstwo osobom fizycznym wedle własnej woli i decyzji o nadaniu obywatelstwa nie jest władne kontestować żadne ciało międzynarodowe, niemniej – o czym była mowa powyżej – dla skuteczności międzynarodowej takiego aktu muszą być spełnione pewne warunki przewidziane w prawie międzynarodowym. Ponadto w przeciwieństwie do takich sfer działalności państwa jak umowy międzynarodowe czy majątek państwowy, decyzje państwa w materii obywatelstwa dotyczą bezpośrednio ludności zamieszkującej terytorium podlegające sukcesji. Szczególna sytuacja, jaką jest kolektywna zmiana obywatelstwa w przypadku sukcesji państw może prowadzić do szeregu nadużyć (m.in. do pozostawienia określonej grupy ludności bez obywatelstwa), a ponieważ stosunkowo niewiele norm prawnomiędzynarodowych odnosi się bezpośrednio do obywatelstwa osób fizycznych, państwa uczestniczące w sukcesji państw nie są w istocie związane standardami traktowania ludności zamieszkującej podlegające zmianom terytorium. Stąd też potrzeba kompleksowej regulacji.

Nie sposób jednak nie przyznać odrobiny racji twierdzeniom M. Cravena, że w przypadku prawa sukcesji państw kodyfikacja poniekąd mija się z celem. Argumentem przemawiającym za prawdziwością tej tezy jest przede wszystkim spostrzeżenie, iż zapisanie tych norm w traktacie wiązać się będzie – w konkretnym przypadku sukcesji – z pytaniem, czy państwa w tym zdarzeniu uczestniczące będą w istocie związane normami tego traktatu¹⁷. Jednakże zarzut ten będzie prawdziwy tylko wtedy, gdy

¹⁷ Por. szerzej, M.C. Craven, *The Problem...*, op.cit. s. 147. Podobne wątpliwości pojawiały się również w dyskusjach w łonie Komisji Prawa Międzynarodowego, która w komentarzu do projektu konwencji o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów stwierdziła: „*Since a succession of States in most cases brings into being a new*

normy zawarte w traktacie będą wyłącznie normami stanowionymi i nie będzie można przypisać im waloru norm zwyczajowego prawa międzynarodowego. Tylko wtedy bowiem powstanie pytanie, czy państwo sukcesor będzie związane traktatem, zaś w przypadku, gdy normie zapisanej w traktacie będzie odpowiadała norma powszechnego prawa zwyczajowego tej samej treści, wątpliwości te nie powstaną. Co do zasady – zgodnie z utrwalonym poglądem doktryny – przyjmuje się, że nowo powstałe państwa związane są normami powszechnego prawa zwyczajowego. Dlatego też wykazanie, że istnieją normy powszechnego prawa zwyczajowego regulujące zmiany, jakim podlega obywatelstwo w przypadku sukcesji państw jest jedną z najpewniejszych metod wprowadzenia skutecznych metod ochrony jednostek.

Pamiętać jednak należy, że kodyfikacja to nie tylko systematyzacja norm prawa międzynarodowego w dziedzinach, w których praktyka państw osiągnęła już dostateczny poziom konkretyzacji, ale również formułowanie tych norm w sposób bardziej precyzyjny, pozwalający na uniknięcie luk i sprzeczności, które w rozległej praktyce państw są nieuniknione. Dlatego też często podkreśla się, że traktaty rzadko kodyfikują normy, co do których treści nie ma żadnych wątpliwości¹⁸. W rzeczywistości traktaty kodyfikujące:

State, a convention on the law of succession in respect of treaties would ex hypothesi not be binding on the successor State unless and until it took steps to become a party to that convention; and even then the convention would not be binding upon it in respect of any act or fact which took place before the date on which it became a party. Nor would other States be bound by the convention in relation to the new State until the latter had become a party" [Komentarz do projektu konwencji o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów, op.cit., par. 62].

¹⁸ Por. uwagi na ten temat zawarte w Raporcie Komitetu do spraw tworzenia zwyczajowego prawa międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego z 2000 roku. Komitet stwierdził lakonicznie, iż „*it would not be worth the parties' effort to do so*” [International Law Association Report of the 69th Conference (London), London 2000, s. 754 i n.].

„mogą zawierać postanowienia stwierdzające istnienie prawa zwyczajowego, postanowienia służące krystalizacji norm prawa zwyczajowego, lub też takie postanowienia, które przyczyniają się do wygenerowania nowych norm prawa zwyczajowego, zgodnie z kryteriami wskazanymi przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości¹⁹”.

Z punktu widzenia obecnego stanu prawa sukcesji państw, najciekawszą koncepcją jest wskazana przez naukę prawa międzynarodowego możliwość krystalizacji tworzącej się normy zwyczajowej przez ujęcie jej w formę traktatową. Co do zasady nie można domniemywać, że normy zebrane w projektach Komisji Prawa Międzynarodowego są jednocześnie niekwestionowanymi normami powszechnego prawa zwyczajowego, przede wszystkim ze względu na stosunek samych państw do procesu przygotowywania takich projektów - może się zdarzyć, że co dla jednych państw będzie *lex lata*, dla innych będzie dopiero postulatem *de lege ferenda*. Jednakże można zaryzykować twierdzenie, że w wypracowywanych – zarówno przez Komisję Prawa Międzynarodowego jak i inne ciała międzynarodowe – rozwiązaniach prawnych odbija się, mniej lub bardziej jednolita, praktyka państw, a to prowadzić może do wniosku, że krystalizacja norm prawa zwyczajowego przez traktat jest przejawem normotwórczej działalności społeczności międzynarodowej, która w ten sposób wprowadza do prawa zwyczajowego element *développement progressif*. Normy w ten sposób „skrytalizowane” będą oczywiście poddane weryfikacji i test istnienia jednolitej praktyki państw oraz towarzyszącej jej *opinio iuris*

¹⁹ Por. konkluzja druga Uchwały Instytutu Prawa Międzynarodowego z 1 września 1995 roku: „*A codification convention may contain provisions (hereinafter referred to as “codification provisions”) which are declaratory of customary law, or which serve to crystallize rules of customary law, or which may contribute to the generation of new rules of customary law in accordance with the criteria laid down by the International Court of Justice*” [Resolution on Problems Arising from a Succession of Codification Conventions on a Particular Subject, Institut de Droit International, Session of Lisbonne 1995, tekst dostępny na <http://www.idi-iil.org/idiE/resolutionsE/1995_lis_01_en.pdf>].

będzie przeprowadzany za każdym razem przez sąd, który będzie miał zastosować taką normę, niemniej, jak stwierdził Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *delimitacji szelfu kontynentalnego między Tunezją i Libią*:

„Trybunał musiałby z urzędu wziąć pod uwagę prace Konferencji [Trzeciej Konferencji Prawa Morza – przyp. aut.], nawet gdyby strony nie nawiązały do nich w porozumieniu; nie mógłby bowiem zignorować żadnego z postanowień projektu konwencji, gdyby doszedł do wniosku, że postanowienie takie jest wiążące dla wszystkich członków społeczności międzynarodowej, gdyż ucieleśnia lub krystalizuje istniejącą wcześniej lub właśnie powstającą normę prawa zwyczajowego²⁰”.

Na tak zarysowanym tle analiza ponad pięćsetletniej praktyki państw prowadzić będzie do odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu normy zawarte w przygotowanym przez Komisję Prawa Międzynarodowego projekcie konwencji o obywatelstwie osób fizycznych w odniesieniu do sukcesji państw stanowią odzwierciedlenie istniejących norm czy też krystalizację powstających właśnie norm prawa zwyczajowego, a do jakiego stopnia Komisja, formułując swoje propozycje, przyczynia się do rozwoju prawa międzynarodowego.

²⁰ Orzeczenie z dnia 24 lutego 1982 roku w sprawie delimitacji szelfu kontynentalnego pomiędzy Tunezją i Libią, International Court of Justice Reports 1982, s. 18, par. 24].

2. Ludność dotknięta sukcesją państw

Mówiąc o wpływie sukcesji państw na obywatelstwo osób fizycznych rozpocząć trzeba od bardzo precyzyjnego określenia kręgu osób, które mogą zostać potencjalnie dotknięte zmianą obywatelstwa. Oczywistym jest bowiem, że nie wszystkie osoby zamieszkujące terytorium podlegające sukcesji będą obywatelami państwa poprzednika, są to również obywatele państw trzecich oraz bezpaństwowcy mieszkający na tym terytorium w dacie sukcesji państw²¹.

Co do zasady uznaje się, że spośród osób zamieszkujących terytorium podlegające sukcesji państw, sukcesja nie dotyka ani osób, które są obywatelami państw trzecich (którzy nie posiadają również obywatelstwa państwa poprzednika) oraz bezpaństwowców. Sukcesja obywatelstwa dotyczy więc tylko osób, które w dacie sukcesji państw posiadały obywatelstwo państwa poprzednika, i które mogą potencjalnie stracić posiadane obywatelstwo państwa poprzednika lub, odpowiednio, nabyć obywatelstwo jednego lub więcej państw sukcesorów, zależnie od typu sukcesji państw.

Dotychczasowa praktyka państw jest zgodna, że osobom stale zamieszkującym terytorium podlegające sukcesji, które są obywatelami państw trzecich i jednocześnie nie są obywatelami państwa poprzednika nie można nadać obywatelstwa państwa sukcesora²². Nadanie obywatelstwa państwa następcy obywatelom

²¹ Data sukcesji państw to termin wprowadzony Konwencją z 1978 roku na oznaczenie dnia, w którym państwo sukcesor zastępuje państwo poprzednika w odpowiedzialności za międzynarodowe stosunki terytorium [zob. art. 2 ust. 1 pkt. e) Konwencji z 1978 roku o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów, op.cit.].

²² W orzeczeniu w sprawie *Masson vs Mexico* trybunał arbitrażowy uznał, że „zmiana suwerena dotyczy tylko obywateli państwa poprzednika, podczas gdy obywatelstwo innych osób zamieszkujących dane terytorium w chwili cesji nie podlega zmianom” [tekst orzeczenia w: John Bassett Moore, *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party*, Washington 1898, Vol. III, s. 2542-2543].

państwa trzeciego zamieszkującym terytorium podlegające sukcesji będzie – co omówione zostało w poprzednim rozdziale – za bezskuteczne w płaszczyźnie międzynarodowej, państwa trzecie zwolnione będą z obowiązku poszanowania aktu władczego państwa, które nadaje swoje obywatelstwo osobie fizycznej z naruszeniem norm i zasad prawa międzynarodowego²³.

Z drugiej strony takiej jednolitości praktyki nie ma w przypadku zamieszkujących podlegające sukcesji terytorium bezpaństwowców. Coraz częściej, zwłaszcza w dwudziestowiecznych przypadkach sukcesji, państwa sukcesorzy nadając swoje obywatelstwo mieszkańcom nabywanego terytorium, nadawali je również zamieszkującym w państwie apatrydom²⁴. D.P. O'Connell upatrywał w takim działaniu „kielkującego prawa” każdego państwa do naturalizacji bezpaństwowców mieszkających na jego terytorium²⁵, jednak wydaje się, że zachowanie takie wynika z uznanego w prawie międzynarodowym obowiązku unikania bezpaństwowości. Kolektywna naturalizacja obywateli państwa poprzednika stanowi dogodną okoliczność pozwalającą sukcesorowi

Podobnie rzecz ujmuje D.P. O'Connell, przeprowadzając szeroką analizę poglądów doktryny [por. D.P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Vol. 1 (*Internal Relations*), Cambridge 1967, s. 517].

²³ Praktyka i doktryna amerykańska nie ma wątpliwości, co do bezskuteczności takiej decyzji: „*A state is not required to recognize a nationality imposed by another state on an individual against his or her will on the basis of some link (eg. of marriage to a national or acquisition of property). For a state to impose its nationality on a person against his will, or to insist on a nationality that the individual has renounced, may violate international law*” [Rest. 3rd, Restatement of the Foreign Relations Law of the U.S., §211, s. 116].

²⁴ Przykładowo, Ustawa Ukrainy z dnia 13 listopada 1991 o obywatelstwie Ukrainy, przyjęta po uzyskaniu przez Republikę niepodległości przewidywała w art. 3, że „Obywatelami Ukrainy są (...) 2. Osoby, niezależnie od rasy, koloru skóry, poglądów religijnych czy politycznych, płci, pochodzenia etnicznego czy społecznego, statusu majątkowego, języka lub innych cech, które zamieszkiwały terytorium Ukrainy w dniu wejścia w życie Ustawy, i które nie są obywatelami innych państw” [art. 3 Ustawy, op.cit.].

²⁵ Zob. szerzej, D.P. O'Connell, *The Law of State Succession*, Cambridge 1965, s. 257.

na rozwiązanie problemu bezpaństwowców znajdujących się na jego terytorium.

Abstrahując jednak od tego, jakie obowiązki względem bezpaństwowców spoczywają na państwie sukcesorze, określenie kategorii osób, na których obywatelstwo wpłynie sukcesja państw również może rodzić problemy. Jest stosunkowo łatwe w przypadku sukcesji całkowitej, gdy państwo poprzednik zanika na skutek zmiany suwerena (a więc w sytuacji zjednoczenia, inkorporacji i rozpadu państwa poprzednika). W takim przypadku wszystkie jednostki posiadające obywatelstwo państwa poprzednika tracą jego obywatelstwo w konsekwencji jego zniknięcia. Natomiast określenie kategorii jednostek, które mogą stracić obywatelstwo państwa poprzednika jest dość skomplikowane w przypadku częściowej sukcesji, kiedy państwo poprzednik w skutek zmian terytorialnych nie traci państwowości (przekazanie części terytorium, secesja części terytorium oraz powstanie nowego państwa niepodległego z dotychczasowego terytorium zależnego). W takim przypadku można wyróżnić przynajmniej dwie grupy obywateli państwa poprzednika, których obywatelstwa sukcesja może dotyczyć. Są to przede wszystkim osoby zamieszkujące w dacie sukcesji państw terytorium, którego sukcesja dotyczy²⁶. Drugą grupę stanowią zaś osoby urodzone na terytorium, którego sukcesja dotyczy (lub w jakkolwiek inny sposób z tym terytorium związane), lecz nie mieszkające na nim w dacie sukcesji państw²⁷. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku szczegółowe unormowania dotyczące wymienionych kategorii osób powinny się

²⁶ Wskazuje się, że w przypadku osób zamieszkujących na terytorium podlegającym sukcesji bez znaczenia pozostaje, czy obywatele państwa poprzednika nabyli swoje obywatelstwo przez urodzenie (bądź na podstawie zasady *ius sanguinis*, bądź *ius soli*), czy też uzyskali je w drodze naturalizacji.

²⁷ W tej ostatniej kategorii należy wprowadzić rozróżnienie pomiędzy osobami, które zamieszkują terytorium pozostające pod jurysdykcją państwa poprzednika i tymi, które zamieszkują w państwach trzecich.

znaleźć w traktacie sukcesyjnym, zawartym przez państwa poprzednika (poprzedników) i sukcesora (sukcesorów).

Precyzyjne określenie kategorii osób mogących nabyć obywatelstwo państwa sukcesora również może być uzależnione od typu sukcesji, z jaką mamy do czynienia. Podobnie jak w przypadku wskazania kategorii osób, które utracą obywatelstwo państwa poprzednika, tak i w przypadku sukcesji całkowitej, kiedy państwo poprzednik przestaje istnieć, wszyscy obywatele państwa poprzednika potencjalnie mogą nabyć obywatelstwo państwa sukcesora²⁸. W sytuacji sukcesji częściowej problem ustalenia kręgu osób nabywających obywatelstwo państwa sukcesora jest analogiczny do omówionego powyżej problemu osób tracących obywatelstwo państwa poprzednika.

Reasumując, zmiana obywatelstwa wywołana aktem sukcesji państw nie zawsze będzie dotyczyła całej ludności zamieszkującej stale na terytorium podległym sukcesji. Co do zasady, z kręgu osób dotkniętych sukcesją wyłączeni są obywatele państw trzecich, zamieszkujący stale na cedowanym terytorium (o ile nie posiadają równocześnie obywatelstwa państwa poprzednika), państwa też mają stosunkową swobodę postępowania w przypadku zamieszkujących to terytorium bezpaństwowców. Natomiast, jeśli chodzi o obywateli państwa poprzednika, to każdym przypadku sukcesji państw krąg osób, których obywatelstwo ulegnie zmianie na skutek zmian terytorialnych winien być precyzyjnie określony przez państwa uczestniczące w akcie sukcesji.

²⁸ Tak jest zarówno w przypadku zjednoczenia państw, jak i wchłonięcia (inkorporacji) jednego państwa przez drugie. Natomiast już w przypadku rozpadu państwa sytuacja staje się bardziej skomplikowana ze względu na to, że pojawiają się dwa lub więcej państw następców i zakres osób, które mogą nabyć obywatelstwo każdego z nich należy określać odrębnie, a zakresy te mogą się pokrywać. Por. szerzej, V. Mikulka, *First report on state succession and its impact on the nationality of natural and legal persons* (Special Rapporteur), *Yearbook of the International Law Commission*, 1995, vol. 2, doc. A/CN.4/467.

Rozdział II

Sukcesja obywatelstwa w praktyce państw

1. Przypadki sukcesji państw skutkujące zanikiem państwa-poprzednika

Jak wspomniano powyżej, od typu sukcesji państw zależeć będzie w dużym zakresie to, z jakimi problemami związanymi ze zmianą obywatelstwa osób fizycznych mogą spotkać się państwa uczestniczące w sukcesji. Rodzaj sukcesji do pewnego stopnia determinuje postanowienia, jakie przyjmowane są w konkretnych przypadkach, jednak można wskazać pewne rozwiązania, które są dla nich wspólne. Z tego też względu uzasadnione jest analizowanie praktyki państw w kontekście typów sukcesji, gdyż pozwoli to na ustalenie istnienia (bądź nie) pewnej ogólniejszej zasady postępowania.

1.1. Zjednoczenie państw

Komisja Prawa Międzynarodowego definiuje zjednoczenie państw jako sytuację, w której:

„dwa lub więcej państw się jednoczy i powstaje jedno państwo następcy, niezależnie od tego, czy państwo następcy jest nowym państwem, czy jego osobowość jest

identyczna z osobowością jednego z państw jednoczących się²⁹”.

Przyjęcie takiego sformułowania rozstrzyga wątpliwość, czy można traktować inkorporację jako szczególny przypadek zjednoczenia państw³⁰. Do pewnego stopnia jest to założenie słuszne, z tym jednakże zastrzeżeniem, że inkorporacja wywołuje analogiczne skutki prawne tylko w odniesieniu do obywatelstwa inkorporowanego państwa³¹.

W każdym przypadku zjednoczenia państw oczywistą konsekwencją zmian terytorialnych, skutkujących zniknięciem dotychczas istniejących podmiotów prawa międzynarodowego, jest utrata obywatelstwa państw poprzedników. Utracie tej towarzyszy nadanie obywatelstwa państwa sukcesora osobom, które dotychczas

²⁹ Por. art. 21 projektu konwencji o obywatelstwie osób fizycznych w odniesieniu do sukcesji państw, op.cit. par. 2.

³⁰ Zauważyć trzeba, że definicji tej nie da się jednak rozciągnąć na przypadki stowarzyszenia państw, o ile powstałemu w ten sposób tworowi nie będzie można przypisać atrybutów państwowości. Natomiast dla określenia zjednoczenia nie jest ważne, jaka będzie forma ustrojowa państwa sukcesora.

³¹ Czego przykładem może być np. aneksja Tahiti przez Francję w 1842 roku, aneksja Teksasu przez Stany Zjednoczone w 1845 roku, inkorporacja Wysp Jońskich przez Grecję na podstawie traktatu z 13 lipca 1863 roku oraz traktatu londyńskiego z 29 marca 1864 roku, czy też przyłączenie Hawajów w 1898 roku. Szczególnym przypadkiem na tym tle jest tzw. zjednoczenie Niemiec, przede wszystkim z tego względu, że wedle unormowań przyjętych w Republice Federalnej Niemiec, nie doszło w istocie do zmiany obywatelstwa dotychczasowych obywateli Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Traktat o utworzeniu Zjednoczonych Niemiec z dnia 31 sierpnia 1990 roku odwoływał się w tym zakresie do ustawy z 1913 roku oraz Konstytucji RFN z 1949 roku, oba te akty mówiły o jednym obywatelstwie niemieckim opartym na zasadzie *ius sanguinis*. Doktryna niemiecka stoi więc na stanowisku, że w istocie nie doszło do zmiany obywatelstwa mieszkańców Wschodnich Niemiec. Zob. szerzej, W. Czapliński, *Obywatelstwo w procesie normalizacji stosunków RFN-PRL i RFN-NRD*, Poznań 1990; także: K. Hailbronner, *Legal Aspects of the Unification of the Two German States*, *European Journal of International Law* 1991 vol. 2., J.A. Frowein, *The Reunification of Germany*, *American Journal of International Law* 1992; Ch. Schricke, *Taking Reichs Seriously: German Unification and the Law of State Succession*, *Harvard Law Review* 1990.

posiadały obywatelstwo państw poprzednika³². Charakterystycznym jest, że w przypadku zjednoczenia państw stałe miejsce zamieszkania obywateli państw poprzedników nie ma znaczenia, decyzja naturalizacyjna państwa sukcesora powinna obejmować całą społeczność wszystkich państw poprzedników, niezależnie od miejsca ich stałego zamieszkania³³. Jeśli zaś zjednoczenie odbywa się przez inkorporację jednego państwa przez drugie państwo, które w efekcie utrzymuje ciągłość swej podmiotowości prawnomiędzynarodowej, to – jak wspomniano powyżej – ostatnie państwo rozciąga swe obywatelstwo na wszystkich obywateli państwa inkorporowanego³⁴.

³² Zasada ta znajduje swe potwierdzenie w szerokiej praktyce państw. Przykładowo, art. 2 Konstytucji Zjednoczonej Republiki Arabskiej z 5 marca 1958 roku przewidywał, że obywatelstwo Zjednoczonej Republiki Arabskiej nabywają wszyscy posiadacze obywatelstwa egipskiego lub syryjskiego, oraz wszyscy, którzy mogliby nabyć jedno z tych obywatelstw w momencie, gdy Konstytucja wchodziła w życie (Zob. szerzej, E. Cotran, *Some legal aspects of the formation of the United Arab Republic and the United Arab States*, The International and Comparative Law Quarterly, 1959). Również ustawa o obywatelstwie Tanzanii z 1969 roku przewidywała, że „każdy, kto w dniu zjednoczenia posiadał obywatelstwo Republiki Tanganiki bądź Ludowej Republiki Zanzibaru stanie się, w Dniu Zjednoczenia, obywatelem Zjednoczonej Republiki Tanzanii” [*Materials on Succession of States in Respect of Matters other than Treaties*, United Nations legislative Series, ST/LEG/Ser. B/17]. Analogiczne rozwiązania przyjęto w przypadku zjednoczenia Somalii i Somalilandu (1960), a także Wietnamu Północnego i Południowego (1976).

³³ Jedynym wyjątkiem byłaby sytuacja, gdy obywatel państwa poprzednika, mający stałe miejsce zamieszkania na terytorium państwa trzeciego, posiadał również obywatelstwo państwa lub państw trzecich. W takim przypadku państwo sukcesor mogłoby powstrzymać się od nadania takiej osobie swojego obywatelstwa, uzależniając tę decyzję od spełnienia przewidzianych prawem przesłanek, np. oświadczenia woli, złożenia przysięgi na wierność państwu (*pledge of allegiance*) itp. Państwo sukcesor może również uzależnić swą decyzję od udowodnienia istnienia efektywnego związku między nim, a jednostką zamieszkującą na terytorium państwa trzeciego.

³⁴ Przyłączając w 1898 roku Hawaje USA nadało, na podstawie ustawy z 30 kwietnia 1900 roku, wszystkim obywatelom Królestwa Hawajów obywatelstwo amerykańskie. Analogiczne rozwiązania zostały przyjęte po inkorporacji Singapuru do Federacji Malezji w 1963 roku (aczkolwiek pozostawiono status „obywatela Singapuru”, jako obywatelstwo jednej z części składowych federacji). Por. także wcześniejsze uwagi o obywatelstwie Zjednoczonych Niemiec.

Zasadę tę odnajdujemy nie tylko w dokumentach międzynarodowych, ale również w orzecznictwie sądów krajowych. W opinii Sądu Najwyższego USA w sprawie *American Insurance Company v. Canter*, sędzia Marshall skonstatował, iż:

„w przypadku przejęcia terytorium, związki mieszkańców tego terytorium z poprzednim suwerenem ulegają rozwiązaniu, na podstawie tego samego aktu przenosi się posiadanie terytorium i lojalność (allegiance) ludności terytorium to zamieszkującej³⁵”.

Wydaje się zatem, że z dużą dozą pewności można przyjąć, że, w sytuacji zjednoczenia lub inkorporacji państw, zasada nadania obywatelstwa państwa sukcesora wszystkim obywatelom państw poprzedników jest zasadą powszechnego prawa zwyczajowego, wywodzącą się z długotrwałej i jednolitej praktyki państw, której towarzyszy *opinio iuris*³⁶.

1.2. Rozpad państwa

Z punktu widzenia sukcesji obywatelstwa osób fizycznych, zjednoczenie państw jest najprostszym przypadkiem. Zdecydowanie bardziej skomplikowane konsekwencje związane są z procesem

³⁵ Orzeczenie Sądu Najwyższego z 1828 roku, 26 U.S. (1 Pet.) 511, 545 (1828)

³⁶ W 1929 roku, Harvardzki projekt konwencji o obywatelstwie przewidywał w art. 18 ust. (a): „[w]hen the entire territory of a State is acquired by another State, those persons who were nationals of the first State become nationals of the successor State, unless in accordance with the provisions of its law they decline the nationality of the successor State” [art 18. Draft Convention prepared in anticipation of the First Conference on the Codification of International Law, Harvard Law School, op.cit. s. 15. Ten sam wniosek przedstawiła Komisja Prawa Międzynarodowego w czasie prac nad projektem Konwencji o obywatelstwie osób fizycznych z 1997 roku.

rozpadu (rozcłonkowania) państwa. O rozpadzie mówi się w sytuacji, gdy:

„państwo się rozpada i przestaje istnieć, a różne części terytorium państwa poprzednika tworzą dwa lub więcej państw sukcesorów³⁷”.

Definicja ta wskazuje, że warunkiem *sine qua non* rozpadu państwa jest jego zniknięcie ze sceny międzynarodowej. Sformułowanie takiego warunku wyklucza na wstępie zrównanie w konsekwencjach, jakie niosą dla obywatelstwa ludności zamieszkującej terytorium państwa poprzednika, przypadków rozpadu i secesji części terytorium. O ile bowiem można było uznać inkorporację za szczególny przypadek zjednoczenia, o tyle nie jest możliwa kwalifikacja secesji jako szczególnego przypadku rozpadu państwa. Wynika to przede wszystkim z tego, że w skutek rozpadu państwo poprzednik przestaje istnieć, co pociąga za sobą zanik obywatelstwa tego państwa, podczas gdy w przypadku secesji części terytorium państwo poprzednik nadal istnieje, tak samo jak jego obywatelstwo.

Podobnie jak przy zjednoczeniu państw, tak i w przypadku rozpadu państwa utrata obywatelstwa państwa poprzednika jest naturalną konsekwencją zmian terytorialnych. Analogicznie, utrata obywatelstwa dotyczy całej społeczności państwa poprzednika, niezależnie, czy zamieszkałej na terytorium tego państwa, czy też

³⁷ Definicję tę sformułowała w 1997 roku Komisja Prawa Międzynarodowego dla potrzeb prac nad projektem konwencji o obywatelstwie osób fizycznych w przypadku sukcesji państw [Raport Komisji Prawa Międzynarodowego z jej 49 posiedzenia w 1997 roku, Yearbook of International Law Commission 1997, vol. 2]. Różni się ona od definicji rozpadu przyjętej w Konwencji z 1978 roku o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów oraz Konwencji z 1983 roku o sukcesji państw w odniesieniu do własności państwowej, archiwów i długów, która zrównywała w skutkach prawnych dwie sytuacje, mianowicie rozpad państwa i secesję części terytorium.

poza nim, na terytorium państwa trzeciego. Tak prostej zasady nie da się jednak sformułować w stosunku do nabycia obywatelstwa państwa sukcesora, gdyż już z samej definicji wynika, że w grę wchodzi konkurująca kompetencja przynajmniej dwóch państw sukcesorów, z których każdy może nadać swe obywatelstwo jednostce.

Praktyka państw dąży do wyeliminowania przypadków wielokrotnego obywatelstwa, ustalając w tym celu szereg kryteriów, za pomocą których określa się krąg osób, którym państwo sukcesor może i powinno nadać swoje obywatelstwo. Najprostszym, najpowszechniejszym i również najbardziej naturalnym jest niewątpliwie kryterium stałego miejsca zamieszkania na terytorium państwa sukcesora³⁸. Równie popularnym jest kryterium posiadanego dotychczas „obywatelstwa” kraju związkowego³⁹, niezależnie od miejsca ich stałego zamieszkania⁴⁰. Jednak to

³⁸ Przykładowo, na dużą skalę zasada ta została przyjęta w Traktacie z Saint-Germain-en-Laye, porządkującym kwestie rozpadu Monarchii Austro-Węgierskiej. Art. 64 Traktatu stanowił, „*Austria uznaje za obywateli austriackich ipso facto i bez ustanawiania dodatkowych wymogów formalnych wszystkie osoby, które zamieszkują na terytorium austriackim w dacie wejścia w życie niniejszego Traktatu posiadały obywatelstwo którejkolwiek części Monarchii, i nie posiadają obywatelstwa innego państwa*” [Traktat zawarty 10 września 1919 roku w Saint Germain-en-Laye między Aliantami a Austrią, op.cit. art. 64]. Podobne postanowienia zawarte były w Traktacie z Trianon i dotyczyły nabycia obywatelstwa węgierskiego (por. art. 56 Traktatu zawartego 4 czerwca 1920 roku między Aliantami a Węgrami).

³⁹ Np. Traktat Sztokholmski z 1905 roku o rozwiązaniu Unii Szwedzko-Norweskiej przewidywał, że dotychczasowi obywatele części norweskiej i szwedzkiej stają się, odpowiednio, obywatelami Norwegii i Szwecji. Analogiczne postanowienia zawierały ustawy: czechosłowacka (nr 88 z 1990 roku), słowacka (z 19 stycznia 1993 roku) oraz czeska (z 29 grudnia 1992 roku i 15 lutego 1993 roku). Ustawy te razem przewidywały podstawę prawną dla zmiany obywatelstwa obywateli rozpadającej się Czechosłowacji na obywatelstwo odpowiednio słowackie i czeskie, podstawowym kryterium było posiadane wcześniej obywatelstwo republik federacyjnych, ale również kryterium zamieszkania na terytorium jednej bądź drugiej republiki.

⁴⁰ Por. np. art. 39 ustawy o obywatelstwie Słowenii z 5 czerwca 1991 roku; art. 35 i 37 ustawy o obywatelstwie chorwackim z 26 czerwca 1991; art. 1 ustawy czeskiej o nabyciu i utracie obywatelstwa z dnia 29 grudnia 1992 roku oraz art. 2 ustawy o obywatelstwie Słowacji z dnia 19 stycznia 1993; art. 26 ust. 1 ustawy o

kryterium jest możliwe do zastosowania tylko w przypadku rozpadu państw federacyjnych, w przypadku państw unitarnych traci ono rację bytu. Dlatego też wydaje się, że to kryterium domicylu powinno stanowić podstawowe kryterium określania kręgu osób, którym powstałe po rozpadzie państw państwo sukcesor powinno nadać swe obywatelstwo.

Pogląd ten znajduje potwierdzenie w szeregu dokumentów kompilujących zasady, jakimi powinny kierować się państwa sukcesorzy odnośnie obywatelstwa osób fizycznych. Przykładowo, *Deklaracja o skutkach sukcesji państw w odniesieniu do obywatelstwa osób fizycznych*, przyjęta przez Europejską Komisję dla Demokracji przez Prawo (Komisję Wenecką), w art. 8 ust. A stanowi, że:

„w przypadku sukcesji państw państwo sukcesor powinno nadać swoje obywatelstwo wszystkim obywatelom państwa poprzednika zamieszkującym na jego terytorium⁴¹”.

obywatelstwie Bylej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, a także art. 27 ustawy o obywatelstwie Bośni i Hercegowiny z 6 października 1992 roku. W konsekwencji przyjęcia tego kryterium mogło się okazać, że część obywateli państwa poprzednika stale zamieszkujących na terytorium sukcesora nie nabyło obywatelstwa tego państwa na zasadach ogólnych, ustawodawca krajowy w ich przypadku ustanawiał specjalną procedurę, np. art. 40 ustawy słoweńskiej przewidywał, iż „*obywatel innej republiki Federacji Jugosłowiańskiej, który stale zamieszkiwał na terytorium Republiki Słoweńskiej w dniu Referendum z dnia 23 grudnia 1990 roku o niepodległości i autonomii Republiki Słoweńskiej oraz nadal zamieszkuje to terytorium, może nabyć obywatelstwo Republiki Słoweńskiej pod warunkiem złożenia wniosku do organu administracji właściwego ze względu na miejsce zamieszkania*” [Ustawa o obywatelstwie Słowenii z 5 czerwca 1991 roku, op.cit. art. 40]. Dane statystyczne wskazują, że w każdym przypadku, gdy istniała możliwość nabycia obywatelstwa państwa sukcesora, na terytorium którego jednostka zamieszkiwała, prawie wszyscy skorzystali z tej możliwości [por. badania cytowane w Raporcie Komisji Prawa Międzynarodowego z jej 51 sesji, *Yearbook of International Law Commission A/CN.4/SER.A/1999/Add.1 (Część 2)*, Nowy Jork 2003, s. 43 i n.].

⁴¹ *Declaration on the Consequences of State Succession for the Nationality of Natural Persons*, przyjęta przez Europejską Komisję dla Demokracji Przez Prawo (European

Zasada ta nie rozwiązuje jednak problemu, co stanie się z obywatelstwem państwa poprzednika posiadanym przez osoby zamieszkujące poza terytorium któregośkolwiek państwa sukcesora. Problem ten ma doniosłe znaczenie praktyczne i wielokrotnie był przedmiotem orzekania sądów, które rozstrzygnąć musiały, czy obywatele państwa poprzednika, stale zamieszkujący na terytorium państwa trzeciego (a więc żadnego z państw sukcesorów) mogli skutecznie nabyć obywatelstwo któregośkolwiek państwa sukcesora⁴². Praktyka państw w tym względzie nie jest

Commission for Democracy through Law) – Komisję Wenecką na jej 28 posiedzeniu plenarnym w dniach 13-14 września 1996 roku, Council of Europe document CDL-NAT (1996), tekst dostępny, wraz z raportem wyjaśniającym, w: *Council of Europe: Science and Technique of Democracy* z 1998 roku, nr 23.

⁴² Problem ten rozważany był w zasadzie we wszystkich przypadkach sukcesji, jednakże tylko w przypadku rozpadu państwa, konstatacja sądu, iż obywatel państwa poprzednika zamieszkały na terytorium państwa trzeciego nie nabywa obywatelstwa żadnego z państw następców prowadzi do uznania takiej osoby za bezpaństwowca. Orzecznictwo w tym względzie jest niejednoznaczne. W sprawie *Treasury vs Wolff* (1880), sąd w Transvaalu doszedł do wniosku, że w tym przypadku decydujące znaczenie ma miejsce urodzenia i przyjął, że Wolff skutecznie nabył obywatelstwo państwa sukcesora [South Africa Law Reports 1919, Transvaal Provincial Division (25)]. Podobnie Amerykański Trybunał Roszczeń (United States Court of Claims) w 1869 roku sprawie *Ferdinand Brown vs US* stwierdził: „*We cannot accept the idea that the matter of domicile affects the fact of citizenship nor that the mere foreign residence of itself can work a forfeiture of political rights. When the territory and Government of a Kingdom pass to the territory of another nation, all of its subjects pass also. The tie which binds and carries them is not bodily presence, but allegiance*” [5 U.S. Court of Claims 571]. Z kolei w sprawie *United States ex re. Schwartzkopf vs Uhl* inny sąd amerykański uznał, że dla obywatelstwa większe znaczenie ma miejsce zamieszkania niż, czasem przypadkowe, miejsce urodzenia i w związku z tym o obywatelstwie nie można decydować wyłącznie na podstawie miejsca urodzenia, podobnie w sprawie *Peinitzsch vs Germany* Niemiecko-Jugosłowiański Arbitrażowy Trybunał Mieszany uznał, że: „*it is a rule of international law, that when a territory passes to a new sovereign, it must, in case of doubt, be assumed, that those inhabitants of the territory in question who are not domiciles there, do not acquire the new nationality*” [orzeczenie cytowane *in extenso* w: D.P. O’Connell. *State Succession...*, op.cit.s.511]. Egipski Mieszany Sąd Apelacyjny w 1925 roku w sprawie *Pini vs Pini* uznał z kolei, że „*the principle that has been developed just now has to be applied not only to the inhabitants but also to the persons of Venetian origin living abroad*” [orzeczenie z 28 kwietnia 1925 roku, *Gazette des Tribunaux Mixtes d’Egypte* 1925, XVI, s. 161 I n.].

jednoznaczna, wydaje się jednak, że decydujące znaczenie będzie miało ustalenie, czy istnieje jakakolwiek więź między osobą zamieszkałą na terytorium państwa trzeciego, a państwem sukcesorem, które miałoby zamiar swoje obywatelstwo takiej osobie nadać. Więzią tą może być przede wszystkim miejsce urodzenia lub miejsce ostatniego zamieszkania na terytorium państwa poprzednika. Nie można jednak wykluczyć, że w praktyce może pojawić się inny rodzaj więzi, który również dawałby podstawę dla uczynienia takiej osoby obywatelem państwa sukcesora. Za przyjęciem takich dodatkowych kryteriów przemawiać będzie również generalny obowiązek ciążyący na państwach, a zobowiązujący je do przeciwdziałania przypadkom bezpaństwowości. Pamiętać jednak należy, by te dodatkowe kryteria nie miały charakteru dyskryminacyjnego, bowiem również w takim przypadku nadanie obywatelstwa z naruszeniem zakazu dyskryminacji mogłoby zostać uznane jako sprzeczne z prawem międzynarodowym i jako takie nieskuteczne.

Oczywistym jest, że opierając się na kryteriach omówionych powyżej może zdarzyć się, że jedna osoba nabędzie obywatelstwo dwóch lub więcej państw sukcesorów⁴³. W takim przypadku – i co do tego praktyka państw jest zgodna – to, czyje obywatelstwo

⁴³ Może tak się zdarzyć np. w sytuacji, gdy osoba stale zamieszkuje na terytorium jednego z państw następców, a przed rozpadem posiadała „obywatelstwo” jednostki składowej państwa poprzednika, która teraz stała się częścią innego państwa następcy. Przykładowo art. 3 ust. 1 ustawy o obywatelstwie Słowacji przewidywał, że każdy, kto w dniu 31 grudnia 1992 roku był obywatelem Czechosłowacji i nie nabył obywatelstwa Słowacji z mocy prawa, miał prawo opcji na rzecz obywatelstwa słowackiego, co dotyczyło przede wszystkim tych obywateli dawnej Czechosłowacji, którzy, mieszkając na terytorium obecnej Słowacji, na mocy prawa nabyli obywatelstwo czeskie [art. 3.1. ustawy z dnia 13 stycznia 1993 roku o obywatelstwie Słowacji, tekst dostępny <<http://www.legislationline.org//legislation.php?tid=11&lid=327>>].

Analogicznie art. 18 ustawy czeskiej przewidywał, prawo opcji dla obywateli Czechosłowacji, którzy mieszkając w Czechach z mocy prawa nabyli obywatelstwo słowackie [art. 18 ustawy z dnia 15 lutego 1993 roku o obywatelstwie Republiki Czeskiej, tekst dostępny na <<http://www.legislationline.org//?tid=11&jid=14&ijid=0&less=true>>].

będzie ona posiadała, zostanie uzależnione od wyboru tejże osoby. Rozwiązania przyjmowane przez państwa wskazują wyraźnie, że w rzeczywistości wszystkim osobom, które potencjalnie mogą nabyć obywatelstwo wielu państw sukcesorów przysługuje prawo wyboru obywatelstwa, zwane prawem opcji. Jest to zagadnienie na tyle skomplikowane i interesujące, że zostanie ono omówione poniżej, w rozdziale III.

2. Przypadki sukcesji państw nie powodujące zaniku państwa poprzednika

Omówione dotychczas przypadki sukcesji państw miały jedną wspólną cechę – w wyniku zmian terytorialnych państwo poprzednik straciło swoją podmiotowość międzynarodową, co pociągało za sobą automatyczną utratę jego obywatelstwa przez wszystkich obywateli, gdyż – o czym była już mowa – wraz z utratą państwowości przez państwo zanika również jego obywatelstwo. W takiej sytuacji państwo lub państwa sukcesorzy, by nie dopuścić do powstania dużej grupy bezpaństwowców zamieszkujących ich terytorium, decydowały się na nadanie swojego obywatelstwa wszystkim obywatelom państwa lub państw poprzedników, niejednokrotnie obejmując decyzją naturalizacyjną również dotychczasowych apatrydów zamieszkujących podlegające sukcesji terytorium.

Natomiast w takich przypadkach sukcesji państw, gdy na skutek zmian terytorialnych państwo poprzednik nie zanika, ta automatyczna utrata obywatelstwa państwa poprzednika już nie jest tak oczywista. Państwa uczestniczące w akcie sukcesji mają jednak możliwość ustalania partykularnych regulacji i – na co wskazuje praktyka – paradoksalnie komplikują się zasady rządzące

ewentualnymi zmianami obywatelstwa ludności zamieszkującej terytorium podległe sukcesji⁴⁴. Niemniej, mimo sporej różnorodności przyjmowanych przez państwa rozwiązań, można wskazać pewne zasady ogólne, wspólne – jeśli nawet nie dla wszystkich – to dla przeważającej większości aktów sukcesji.

Do zmian terytorialnych, które nie powodują zaniku państwa poprzednika zaliczyć trzeba przypadki sukcesji skutkujące powstaniem nowego państwa sukcesora (a więc secesję i powstanie nowych państw niepodległych w procesie dekolonizacji), oraz przypadki cesji (przekazania) części terytorium między istniejącymi państwami.

2.1. Sukcesja skutkująca powstaniem nowego państwa sukcesora

Z punktu widzenia zasad rządzących zmianą obywatelstwa osób fizycznych, w zakresie skutków prawnych można w istocie zrównać przypadki klasycznej secesji, a więc oddzielenia się części terytorium suwerennego państwa i powstania na tym obszarze nowego państwa niepodległego, oraz zjawisko emancypacji dotychczasowych terytoriów zależnych. Dotychczasowe podejście społeczności międzynarodowej bardzo precyzyjnie starało się odróżniać te dwie sytuacje⁴⁵, jednakże wydaje się, że w przypadku

⁴⁴ Pod tym względem najciekawsze były rozwiązania przyjmowane w wieku XIX i na początku wieku XX, co wynikało przede wszystkim z dużej dowolności państw w zakresie regulowania kwestii obywatelstwa, a także ze zmieniającego się w tamtym czasie poglądu na istotę obywatelstwa jako takiego.

⁴⁵ Lektura Konwencji z 1978 roku o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów wskazuje, że twórcy tamtej Konwencji starali się bardzo silnie wskazać różnice między secesją a powstaniem nowego państwa wyzwolonego spod władzy metropolii. Takie podejście podyktowane było przede wszystkim koniecznością odpowiedzi na pytanie, do jakiego stopnia nowe państwo niepodległe odpowiadać powinno za zobowiązania zaciągane przez mocarstwo kolonialne. Por. art. 16 i 35 Konwencji z 22 sierpnia 1978 roku o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów, op. cit, s. 74 i n.

obywatelstwa osób fizycznych nie ma potrzeby utrzymywania takiego rozróżnienia. Zarówno bowiem w przypadku secesji, jak i dekolonizacji, skutkiem zmian terytorialnych jest powstanie nowego państwa, które musi określić krąg swoich obywateli. Niezależnie od tego, czy terytorium podlegające sukcesji było częścią terytorium suwerennego, czy terytorium zależnym, rozwiązania proponowane przez prawo międzynarodowe są w istocie takie same⁴⁶.

Praktyka państw wskazuje, że powszechnie przyjętym rozwiązaniem problemu obywatelstwa ludności zamieszkującej terytorium podlegające sukcesji państw jest nadanie przez państwo sukcesora swojego obywatelstwa osobom stale zamieszkującym na jego terytorium⁴⁷. Oczywiście, błędnym byłoby twierdzenie, że

⁴⁶ W cytowanym już wielokrotnie Harwardzkim projekcie konwencji o obywatelstwie z 1929 roku art. 18 przewidywał, że: „*When a part of a territory of a state becomes the territory of a new state, the nationals of the first state, who continue their habitual residence in such territory lose the nationality of that state and become nationals of the successor state, in the absence of a treaty provisions to the contrary*” [Art. 18 ust. (b) Harwardzkiego projektu konwencji o obywatelstwie z 1929 roku, op.cit. s. 15].

⁴⁷ Zasada ta znalazła szerokie zastosowanie w XIX wieku w Ameryce Południowej, kiedy to właśnie na niej oparte były traktaty gwarantujące niepodległość Argentynie (1859), Kolumbii (1823), Wenezueli (1845), Nikaragui (1850), Brazylii (1825) oraz Kuby (1898). Na gruncie europejskim zasadę tę wykorzystano m.in. w traktacie z 19 kwietnia 1839 roku, na mocy którego Belgia odłączyła się od dotychczasowych Niderlandów, w art. 105 Traktatu Wersalskiego, ustanawiającym obywatelstwo Wolnego Miasta Gdańska („*Z chwilą wejścia w życie niniejszego Traktatu obywatele niemieccy, mający miejsce stałego zamieszkania na terytorium oznaczonym w art. 100 [w granicach Wolnego Miasta Gdańska – przyp. aut.], utracą ipso facto obywatelstwo niemieckie, by stać się obywatelami Wolnego Miasta Gdańska*” [Traktat pokoju z Niemcami podpisany dnia 28 czerwca 1919 roku w Wersalu, tekst polski w L. Gelberg, *Prawo...* op.cit. s. 51]), a także art. 3 Traktatu Wersalskiego podpisanego z Polską: „*Polska uznaje za obywateli polskich, z samego prawa i bez żadnych formalności, tych obywateli niemieckich, austriackich, węgierskich lub rosyjskich, którzy w chwili uzyskania przez Traktat niniejszy mocy obowiązującej posiadają stale zamieszkanie (domiciliés) na terytorium uznanem – lub które będzie uznane za część składową Polski(...)*” [tekst za: S. Chorzemski, *Obywatelstwo...* op.cit. s. 151 i n.], oraz art. 70 Traktatu z Saint Germain-en-Laye, regulującego kwestie obywatelstwa poszczególnych państw po rozpadzie Monarchii Austro-Węgierskiej. Ustawa *Shinnut* („Prawo Powrotu”) z 1950 roku przyjęła domicyl jako podstawę

zasada domicylu jest jedynym kryterium nadawania obywatelstwa przez nowo powstające państwo sukcesora. Do innych, również wykorzystywanych w praktyce kryteriów należą posiadanie „obywatelstwa” danego terytorium jako jednostki składowej państwa poprzednika⁴⁸, oraz urodzenie na terytorium, które staje się z datą sukcesji państw terytorium nowego państwa⁴⁹.

W przeciwieństwie do przypadku rozpadu państwa, gdy – wraz z zanikiem państwa – zanikało również jego obywatelstwo, w przypadku secesji pojawia się pytanie, jaki skutek dla posiadanego

obywatelstwa państwa Izrael. Po II wojnie światowej, w ramach tzw. procesu dekolonizacji, na podstawie domicylu swoje ustawodawstwo regulujące obywatelstwo oparły Gabon (1960), Gwinea (1958), Mali (1960), Dahomey (1960, obecnie Benin), czy też w 1971 roku, gdy miała miejsce secesja Bangladeszu od Pakistanu. Również we współczesnych procesach powstawania niepodległych państw zastosowanie znajduje zasada domicylu, m.in. w regulacjach przyjętych przez Vanuatu (1980), Ukrainę (1990), Uzbekistan (1990), Armenię (1990), Turkmenistan (1990) czy Kazachstan (1990).

⁴⁸ Kryterium to zostało wykorzystane przy oddzieleniu się Singapuru od Malezji w 1965 roku, obywatelstwo singapurskie istniało bowiem wcześniej jako pewien „status”, który nadawano osobom spełniającym przesłanki określone we właściwych przepisach. Wcześniej takie rozwiązanie znalazło zastosowanie przy ustalaniu obywatelstwa niepodległych Filipin (1946). Swego rodzaju odmianę tego kryterium zastosowano w latach dziewięćdziesiątych w krajach nadbałtyckich, gdy przesłanką do nabycia obywatelstwa litewskiego (1990), łotewskiego (1990) czy estońskiego (1990) było posiadanie obywatelstwa odpowiednio Litwy, Łotwy i Estonii w okresie przed aneksją tych państw przez Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich w 1940 roku.

⁴⁹ Na tej z kolei podstawie oparta była konstrukcja obywatelstwa m.in. Dominikany (1855), Chile (1844), Wietnamu (1948), Laosu (1949), Kambodży (1949), Ghany (1957), Mauretanii (1960), Jamajki (1962), Trynidadu i Tobago (1962), Zambii (1964), Barbadosu (1966), Botswany (1966), Lesotho (1966), Gujany (1966) czy Komorów (1975). Ciekawą przesłankę nabycia obywatelstwa zastosowała w 1992 roku Erytrea, dokonując secesji od Etiopii. Zgodnie z Proklamacją o obywatelstwie Erytrei nr 21/1992 z 6 kwietnia 1992, obywatelstwo Erytrei nabywa każdy, kto urodził się z rodziców pochodzących z terytorium Erytrei, zaś jako takie rozumie się osoby, które zamieszkiwały terytorium Erytrei w latach 1934-1951 [por. Eritrean Nationality Proclamation No. 21/1992, Gazette of Eritrean Laws Vol. 2/1992, No. 3, tekst angielski dostępny na <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.html?tbl=RSD-LEGAL&id=3ae6b4e026&count=0>>].

obywatelstwa państwa poprzednika rodzi nadanie swojego obywatelstwa przez państwo sukcesora. Trzeba zatem odpowiedzieć na pytanie, czy mamy do czynienia z automatyczną utratą obywatelstwa poprzednika, czy też ludność zamieszkująca terytorium podlegające sukcesji posiada podwójne obywatelstwo (tj. „nowe” obywatelstwo państwa sukcesora i „stare” obywatelstwo państwa poprzednika), dopóki państwo poprzednik nie podejmie decyzji o pozbawieniu takich osób swojego obywatelstwa.

Praktyka państw wskazuje, że w przeważającej liczbie wypadków utrata obywatelstwa państwa poprzednika następuje automatycznie, w momencie nabycia przez zainteresowane osoby obywatelstwa państwa sukcesora⁵⁰, incydentalnie tylko obywatelstwo państwa poprzednika było utrzymywane, co prowadziło do posiadania przez jednostkę podwójnego obywatelstwa⁵¹. Analizując rozwiązania przyjęte przez państwa można jednak zauważyć, że pozbawienie obywatelstwa państwa poprzednika uzależnione jest od spełnienia łącznie dwóch warunków. Po pierwsze – i jest to

⁵⁰ Art. 230 Traktatu z Saint Germain-en-Laye stanowił: “*Austria undertakes to recognize any new nationality which has been or may be acquired by her nationals under the laws of the Allied and Associated Powers, and in accordance with the decisions of the competent authorities of these Powers pursuant to naturalization laws or under treaty stipulations, and to regard such persons as having, in consequence of the acquisition of such new nationality, in all respects severed their allegiance of their country of origin*” [Art 230 Traktatu z 10 września 1919 roku, United Nations Legislative Series, *Laws Concerning Nationality*, ST/LEG/SER.B/4, s. 586]. Podobnie Brytyjski *Nationality (Cyprus) Order* z 1960 roku przewidywał, że osoba posiadająca obywatelstwo Zjednoczonego Królestwa i Kolonii utraci to obywatelstwo z chwilą spełnienia przesłanek uprawniających ją do nabycia obywatelstwa Cypru, chyba, że w skutek takiego działania stałaby się bezpaństwowcem; ten schemat postępowania Wielka Brytania stosowała w większości przypadków odłączania się jej byłych kolonii (tak było m.in. w przypadku Birmy, Ghany, Fidżi czy Tanzanii). Zob. Też: V. Mikulka (Special Rapporteur), Third Report On Nationality In Relation To The Succession Of States, Forty-ninth session of International Law Commission, Geneva, 12 May-18 July 1997, A/CN.4/480/Add.1, s. 46 i n.

⁵¹ Jako przykład wskazuje się często utrzymanie obywatelstwa niemieckiego na podstawie przepisów Konstytucji RFN z 1949 roku po powstaniu Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Por. szerzej V. Mikulka, *The Third...*, op.cit, s. 47, także W. Czapliński, *Obywatelstwo...* op.cit. s. 71 i n.].

niewątpliwy wpływ uznanego w prawie międzynarodowym obowiązku przeciwdziałania bezpaństwowości – państwo poprzednik nie może pozbawić swego obywatelstwa osób zamieszkujących terytorium podlegające sukcesji, jeśli nie nabyły one skutecznie obywatelstwa państwa sukcesora i w konsekwencji pozbawienia obywatelstwa przez poprzednika stałyby się one bezpaństwowcami⁵². Zaś drugi warunek wynikający z praktyki to zastrzeżenie, że państwo poprzednik może pozbawić zainteresowaną osobę swojego obywatelstwa tylko wtedy, gdy osoba ta nie optowała za utrzymaniem tego obywatelstwa⁵³.

Obowiązek przeciwdziałania bezpaństwowości wiąże się z jeszcze jednym problemem praktycznym, mianowicie z tzw. obywatelstwem państwa nieuznanego. Z sytuacją taką mamy do czynienia wtedy, gdy w wyniku secesji powstanie nowe państwo, które później – z różnych względów⁵⁴ – nie zostanie uznane przez społeczność suwerennych państw. Jest to kwestia arcyciekawa teoretycznie, gdyż dotyka istoty państwowości oraz pytania, czy uznanie państwa ma charakter deklaracyjny, czy konstytutywny⁵⁵,

⁵² Celem takiego rozwiązania jest zapobieżenie nawet tymczasowej lub mimowolnej bezpaństwowości, która mogłaby zaistnieć np. w sytuacji, gdy państwo poprzednik automatycznie pozbawiałoby swojego obywatelstwa w dacie sukcesji państw, zaś państwo sukcesor bądź nadawałoby swoje obywatelstwo w dniu innym niż data sukcesji państw, lub też dla skutecznego nabycia obywatelstwa wymagałoby np. złożenia przez jednostkę odpowiedniego oświadczenia, lub też wydania indywidualnej decyzji administracyjnej potwierdzającej nabycie obywatelstwa. Dla uniknięcia takich sytuacji państwa poprzednicy z zasady wstrzymują się z pozbawianiem osób zamieszkujących podlegające zmianom terytorium do czasu skutecznego nabycia nowego obywatelstwa.

⁵³ Por. rozważania dotyczące prawa opcji w rozdziale III.

⁵⁴ Do takich państw nieuznanych zaliczyć można ekonomicznie i terytorialnie wydzielone jednostki, ze stabilnym systemem politycznym, które *de facto* utrzymują stosunki międzynarodowe, lecz nie są one *de iure* uznane przez społeczność suwerennych państw, bądź wręcz ze względów dyplomatycznych wyłączone spod uznania, choćby i przedwczesnego (np. Tajwan, Turecka Republika Cypru Północnego, Sahara Zachodnia).

⁵⁵ Konstytutywny lub deklaratoryjny charakter uznania państwa od lat stanowi przedmiot sporów w doktrynie. Instytut Prawa Międzynarodowego rezolucji z

niemniej wiąże się również z ogromnym problemem praktycznym, zwłaszcza z perspektywy osób zainteresowanych, które formalnie posiadają obywatelstwo takiego państwa. Nieuznanie państwa pociąga za sobą bowiem również nieuznanie obywatelstwa tego

1936 roku uznając, iż „na istnienie nowego państwa ze wszystkimi konsekwencjami prawnymi z tego wynikającymi nie ma wpływu odmowa uznania go przez jedno lub więcej państw” przyjął, że uznanie państwa ma charakter deklaratoryjny [por. Resolution Concerning the Recognition of New States and Governments Institut de Droit International, Article 1, tekst w: American Journal of International Law, Special Supplement Issue 1936, s. 185]. Także przyjęta na VII Konferencji Państw Amerykańskich Konwencja z 1933 roku o prawach i obowiązkach państw w art. 3 stanowiła, iż „*Polityczne istnienie państwa jest niezależne od uznania przez inne państwa*” [Art. 3 Konwencji podpisanej w Montevideo w dniu 26 grudnia 1933 roku o prawach i obowiązkach państw, tekst angielski dostępny na stronie <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/intdip/interam/intam03.htm>>]. Jednak nauka prawa międzynarodowego już nie jest tak jednolita w poglądach. W wydanej w 1947 roku pracy *Recognition in International Law*, H. Lauterpacht zauważył, że „*According to what is probably still the predominant view in the literature of international law, recognition of states is not a matter governed by law but a question of policy*” i podkreślił, że uznanie w prawie międzynarodowym ma charakter konstytutywny, ale jednocześnie istnieje obowiązek uznania nowo powstałego państwa [por. H. Lauterpacht, *Recognition in International Law*, Cambridge 1947]. Pogląd ten został skrytykowany m.in. przez J. L. Kunza, który stwierdził wprost, że w obecnym stanie prawa międzynarodowego „*there is no right to recognition by new states...nor is there a legal duty to recognize them.*” [zob. L. Kunz, *Critical Remarks in Lauterpacht's Recognition in International Law*, American Journal of International Law 1950, s. 713]. Również współczesna nauka jest zgodna, że praktyka państw ostatnich stu lat wskazuje na generalne przyjęcie deklaratoryjnej teorii uznania [por. M. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 230 i n.; I. Brownlie, *Principles of Public International Law* (5th ed.), Oxford 1998, s. 87 in.]. Pozostaje jeszcze problem, jakie skutki niesie za sobą uznanie państwa. Na ten temat wypowiedziała się m.in. Komisja Arbitrażowa do spraw Jugosławii, która w Opinii nr 8 uznała: „*o ile uznanie jednego państwa przez inne ma jedynie charakter deklaratoryjny, o tyle takie oświadczenie, połączone z członkostwem w organizacji międzynarodowej stanowi świadectwo przeświadczenia onych państw, iż uznany twór polityczny jest faktem rzeczywistym oraz nakłada na niego określone prawa i obowiązki w świetle prawa międzynarodowego*” [Opinia nr 8 z 4 lipca 1992, tekst opublikowany w: European Journal of International Law 1993, vol. 4, tekst dostępny również na stronie <<http://www.ejil.org/journal/Vol4/No1/art8-05.html>>]. Zatem nie sposób nie zgodzić się z opinią, że „*aby umożliwić państwu funkcjonowanie w stosunkach międzynarodowych, konieczne jest jego uznanie przez społeczność międzynarodową*” [por. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo...*, op.cit. s. 230].

państwa, a w konsekwencji pozbawia jednostkę tych praw, które z obywatelstwem wiąże prawo międzynarodowe. Osoby takie, przynajmniej z teoretycznego punktu widzenia, powinny być traktowane jak bezpaństwowcy. Jednak w praktyce rozwiązanie takie jest niepożądane właśnie ze względu na obowiązek przeciwdziałania bezpaństwowości. Regulacje przyjmowane przez państwa są diametralnie różne⁵⁶, jednak cechą wspólną jest dążenie do

⁵⁶ Praktyka państw w odniesieniu do państw nieuznanych zależy w dużej mierze – potwierdzając tezę H. Lauterpachta – od stosunków gospodarczych i politycznych, jakie państwa utrzymują z takimi terytoriami. Przykładowo, USA regulują swoje stosunki „*between the People of United States and the People of Taiwan*” na podstawie *Taiwan Relations Act*, który stanowi w § 3303: „*Nieistnienie stosunków dyplomatycznych czy uznania nie wpływa na stosowanie prawa Stanów Zjednoczonych w stosunku do Tajwanu. Prawo Stanów Zjednoczonych stosuje się do Tajwanu w takim zakresie, w jakim miało to miejsce przed 1 stycznia 1978 roku*” [United State Code, Title 22, Chapter 48, Section § 3303, tekst dostępny na <http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode22/usc_sup_01_22_10_48.html>]. Pasporty wydawane przez władze tajwańskie uznawane są również w państwach europejskich, m.in. w Wielkiej Brytanii. Z kolei Saharyjska Arabska Republika Demokratyczna jest państwem obecnie uznawanym przez około czterdzieści państw, przede wszystkim afrykańskich i południowoamerykańskich, uznają one Saharyjczyków za obywateli SARD (SARD uznaje m.in. Algieria, na terytorium której, w prowincji Tindouf, zorganizowano obozy dla uchodźców Saharyjskich (El Aaiún, Dajla, Smara i Auserd) w których żyje obecnie ponad 160 tys. Saharyjczyków. Otrzymują oni pomoc m.in. z ONZ, UNHCR, UE i Królestwa Hiszpanii, jednakże uważani są wciąż – przez państwa nieuznające SARD – za obywateli Maroka [por. szerzej o sytuacji międzynarodowej SARD w Raporcie Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych z 19 kwietnia 2006 roku, S/2006/249, tekst angielski dostępny na stronie <<http://www.globalpolicy.org/security/issues/wsahara/2006/0419sgreport.pdf>>]. Ciekawą ewolucję przeszła też postawa społeczności europejskiej w stosunku do Turckiej Republiki Cypru Północnego. Jeszcze w 1996 roku Europejski Trybunał Praw Człowieka nie miał wątpliwości, że TRCP nie jest uznawana na arenie międzynarodowej, a pełną odpowiedzialność za stosunki terytorium ponosi Turcja, jako okupant (por. orzeczenie w sprawie Loizidou przeciwko Turcji (1996), nr skargi 40/1993/435/514), państwa Unii Europejskiej nie uznawały paszportów wydanych przez władze Cypru Północnego (m.in. wizy wjazdowe do państw UE udzielane były na specjalnym formularzu OF232), zaś kwestia certyfikatów pochodzenia owoców stała się przedmiotem rozstrzygania przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości [por. skarga C-50/90, *Sunžest v. Commission* (1991)]. Od wejścia Republiki Cypryjskiej do Unii Europejskiej i rozpoczęcia negocjacji o stowarzyszeniu z Turcją sytuacja zaczęła się zmieniać.

kreowania sytuacji jak najmniej uciążliwej dla ludności takiego terytorium. Jak zauważył Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Loizidou przeciwko Turcji*:

„prawo międzynarodowe uznaje legalność niektórych aktów i czynności dokonywanych w takiej sytuacji, takich jak rejestrowanie urodzeń, zgonów, czy zawieranych małżeństw, których bezskuteczność przynosiłaby szkodę tylko mieszkańcom tego terytorium⁵⁷”.

Nie oznacza to jednak uznania obywatelstwa państwa nieuznanego za więź, która korzysta z ochrony prawa międzynarodowego. Nie daje również odpowiedzi na pytanie, czy w takiej sytuacji państwo poprzednik może pozbawić swego obywatelstwa osobę, która nabyła skutecznie obywatelstwo państwa sukcesora, lecz państwo to nie zostało uznane przez społeczność międzynarodową.

Podobnie jak w przypadku rozpadu państwa i powstania dwóch lub więcej państw sukcesorów, tak i w przypadku secesji i powstania nowych państw niepodległych zainteresowane państwa – przyjmując za podstawę automatyczną zmianę obywatelstwa osób zamieszkujących na terytorium podległym sukcesji – zazwyczaj przyznawały tym osobom możliwość wyboru między obywatelstwem państwa sukcesora a obywatelstwem państwa

Zob. szerzej o problemie obywatelstwa państw nieuznanych: A. Grossman, *Nationality and the Unrecognized State*, International and Comparative Law Quarterly 2001, A. Shapira, M. Tabory, *New Political Entities in Public and Private International Law with Special Reference to the Palestinian Entity*, Kluwer 1999.

⁵⁷ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 listopada 1996 roku w sprawie *Loizidou przeciwko Turcji*, nr skargi 40/1993/435/514, orzeczenie dostępne na stronie <<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=hbkm&action=html&highlight=loizidou&sessionid=7732707&skin=hudoc-en>>].

poprzednika⁵⁸. Również – choć co do zasady, w konsekwencji aktu secesji nie zmienia się obywatelstwo osób zamieszkujących na terytorium państwa trzeciego, a posiadających w dacie sukcesji państw obywatelstwo państwa poprzednika – nie można wykluczyć, że osoba ta będzie związana efektywną więzią z państwem sukcesorem. W takich wypadkach bądź porozumienie secesyjne, bądź odpowiednie regulacje wewnętrzne powinny umożliwić takiej osobie nabycie obywatelstwa państwa sukcesora przez zagwarantowanie prawa opcji⁵⁹.

⁵⁸ Art. 106 Traktatu Wersalskiego zawartego 28 czerwca 1919 roku przewidywał opcję w związku z utworzeniem Wolnego Miasta Gdańska: „*W okresie dwóch lat od wejścia w życie niniejszego Traktatu, obywatele niemieccy, którzy ukończyli 18 rok życia i posiadali stałe miejsce zamieszkania na terytorium opisanym w art. 100 [w granicach Wolnego Miasta Gdańska – przyp. aut.], mają prawo opcji na rzecz obywatelstwa niemieckiego*” [Traktat pokoju z Niemcami podpisany dnia 28 czerwca 1919 roku w Wersalu, tekst polski w: L. Gelberg, *Prawo...*, op.cit. s. 51]. Analogiczne postanowienia zawarte były w art. 91 Traktatu Wersalskiego zawartego z Polską – „*W przeciągu dwóch lat od daty uprawnomocnienia się niniejszego Traktatu obywatele niemieccy w wieku powyżej lat 18, mający stałe zamieszkanie na terytoriach uznanych za część Polski, będą mieli prawo wyboru (opcji) na rzecz obywatelstwa niemieckiego*” [Ibidem, s.47]; także art. 3 i 4 Traktatu z Saint Germain-en-Laye zawartego z Czechosłowacją, oraz art. 3 i 4 Traktatu Paryskiego zawartego 9 grudnia 1919 roku z Rumunią. *Bangladesh Citizenship (temporary Provisions) Order* z 1971 roku stanowił, że osoby, zamieszkale na terytorium Bangladeszu, ale nie mające bengalskiego pochodzenia, mogą – nabywszy automatycznie obywatelstwo Bangladeszu - złożyć oświadczenie o wyborze obywatelstwa Pakistanu [tekst angielski dostępny na <<http://www.unhcr.org/cgi-in/texis/vtx/rsd/rsddocview.html?tbl=RSDLEGAL&id=3ae6b51f10&count=0>>].

⁵⁹ Dekret z 6 kwietnia 1992 roku o obywatelstwie Erytrei przewidywał, że „*any person who is Eritrean by birth, resides abroad and possesses foreign nationality shall apply to the Department of Internal Affairs if he wishes to officially renounce his foreign nationality and acquire Eritrean nationality*” [Eritrean Nationality Proclamation (No. 21/1992), op.cit.].

2.2. Cesja terytorium

Ostatnim typem sukcesji, którego omówienie jest zasadne w kontekście poszukiwania zasad ogólnych regulujących kwestie sukcesji obywatelstwa jest cesja terytorium. Jest to przypadek sukcesji o tyle szczególny, że krąg państw poprzedników i państw sukcesorów jest tożsamy. Bowiem, zgodnie z powszechnie przyjętą definicją:

„cesją terytorium państwa jest przekazanie suwerenności nad terytorium przez dotychczasowego suwerena innemu państwu⁶⁰”.

Będąc jedynym dozwolonym przez współczesne prawo międzynarodowe sposobem przekazania terytorium, cesja jest niewątpliwie najlepiej udokumentowanym przypadkiem sukcesji państw, tym bardziej, że w istocie cesji dokonuje się wyłącznie na podstawie traktatu. Zainteresowane państwa, zawierając porozumienie cesyjne, mają możliwość przyjęcia postanowień dotyczących losu ludności zamieszkującej cedowane terytorium.

Analiza przyjmowanych rozwiązań praktycznych prowadzi do wniosku, że również i w tym przypadku sukcesji państw państwa skłaniają się do przyjęcia automatycznej zmiany obywatelstwa na obywatelstwo państwa sukcesora⁶¹. Modelowym przykładem może

⁶⁰ Por. *Oppenheim's International Law*, 9th Ed., op.cit. s. 679. Komisja Prawa Międzynarodowego w pracach nad projektem konwencji o obywatelstwie osób fizycznych w przypadku sukcesji państw przyjęła zbliżoną definicję, określając cesję jako: „*przekazanie części terytorium państwa przez to państwo innemu państwu*” [Por. *Third report on nationality in relation to the succession of States*, op.cit. 8].

⁶¹ Automatyczną zmianę obywatelstwa ludności zamieszkującej na cedowanym terytorium przewidywały m.in. Traktaty z Bredy i Utrechtu o cesji terytoriów między Wielką Brytanią a Francją (1667, 1713), Traktat z Ryswick o cesji Strasbourga na rzecz Francji (1697), Traktat Sztokholmski o cesji Pomorza między Danią a Szwecją (1720), Traktat o zakupie Luizjany przez USA (1803),

być tu klauzula z Traktatu zawartego dnia 30 marca 1867 roku pomiędzy Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Rosją o sprzedaży Alaski. W art. III Traktat ten stanowił:

„Mieszkańcy cedowanego terytorium, zgodnie z własnym wyborem, zachowując swoją przyrodzoną więź, mogą powrócić do Rosji przez okres trzech lat; jeśli jednak wolą pozostać na cedowanym terytorium, będą – z wyjątkiem niecywilizowanych plemion tubylczych – cieszyli się pełnią praw i przywilejów obywateli Stanów Zjednoczonych, korzystając z ochrony w odniesieniu do wolności osobistej, majątku i religii. Niecywilizowane plemiona tubylcze będą zaś podlegały takim ustawom i rozporządzeniom, jakie Stany Zjednoczone, od czasu do czasu, przyjmują w odniesieniu do rdzennych plemion zamieszkujących ich terytorium⁶²”.

Traktat o zakupie Florydy (1819), Traktat o cesji Wysp Zatokowych przez Wielką Brytanię na rzecz Hondurasu (1859), Traktat Turyński o przekazaniu Francji Nicei i Sabaudii (1860), Traktat o przekazaniu Wenecji i Mantui Królestwu Włoskiemu (1866), Traktat Frankfurcki o cesji Alzacji i Lotaryngii po wojnie francusko-pruskiej (1871) Traktat z Ancon między Chile a Peru o przekazaniu regionu Tarapaca (1883), Traktat Wersalski (1919), Traktat z Saint Germain-en-Laye (1919), Traktat Paryski (1920), Traktat z Trianon (1920), Traktat pokojowy z Włochami (1947), Traktat o cesji Chandernagore na rzecz Indii (1951).

⁶² Art. III, *Treaty concerning the Cession of the Russian Possessions in North America by his Majesty the Emperor of all the Russias to the United States of America* zawarty 30 marca 1867 roku, tekst dostępny na <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/russia/treatywi.htm>>. W praktyce amerykańskiej analogiczne regulacje – poza postanowieniami dotyczącymi plemion ludności rdzennej – zawierał traktat o zakupie Luizjany: „*The inhabitants of the ceded territory shall be incorporated in the Union of the United States and admitted as soon as possible according to the principles of the federal Constitution to the enjoyment of all these rights, advantages and immunities of citizens of the United States, and in the mean time they shall be maintained and protected in the free enjoyment of their liberty, property and the Religion which they profess*” [Louisiana Purchase Treaty, Traktat zawarty 30 kwietnia 1803 między Francją i USA, tekst dostępny na: <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/france/louis1.htm>>], a także traktat o cesji Florydy (1819), oraz Traktat z Guadelupe Hidalgo zawarty 2

Cytowany przepis wymienia także drugą zasadę, która znajduje zastosowanie w przypadku cesji terytorium, mianowicie prawo opcji, przyznawane osobom, których obywatelstwo jest zmienione automatycznie. Jednostka może pozostać przy swoim dotychczasowym obywatelstwie, lecz do tego niezbędne jest spełnienie przewidzianych w traktacie cesyjnym przesłanek, w postaci m.in. złożenia odpowiedniego oświadczenia woli lub – jak w przypadku cesji Alaski – opuszczenia cedowanego terytorium. O warunkach tych i samej opcji będzie jeszcze mowa poniżej.

Podkreślić warto, że obok prawa opcji (połączonego czasem z obowiązkiem opuszczenia cedowanego terytorium), przekazaniu części terytorium mogła towarzyszyć wymiana ludności zamieszkującej cedowane terytoria⁶³. Było to jednak rozwiązanie

lutego 1848 roku między USA a Meksykiem, o przekazaniu Stanom Zjednoczonym Kalifornii, Nowego Meksyku i Arizony.

⁶³ Wymiana ludności określana bywa czasem mianem „drastycznego, lecz koniecznego” rozwiązania problemów narodowościowych na danym terytorium. Uzasadnieniem takiego kroku jest zazwyczaj albo próba zakończenia narastających konfliktów etnicznych na danym obszarze, albo – powiązana bezpośrednio z tym pierwszym – chęć pozbycia się większej grupy cudzoziemców ze swojego terytorium. W każdym wypadku jest to wydalenie do drugiego państwa grupy ludności zamieszkującej określone terytorium (grupy wyodrębnionej m.in. ze względu na pochodzenie etniczne, religię lub język), któremu odpowiada analogiczne wysiedlenie grupy zamieszkującej dotychczas terytorium drugiego państwa. Wymiana następuje zawsze na podstawie umowy między zainteresowanymi państwami, a wysiedlona ludność nabywa *ipso facto* obywatelstwo drugiej strony. Jednym z najsławniejszych przypadków wymiany ludności była przeprowadzona w 1923 roku wymiana ludności między Grecją a Turcją na podstawie traktatu podpisanego w dniu 30 stycznia 1923 roku w Lozannie. Traktat ten w art. 1 stanowił: „*Od dnia 1 maja 1923 roku, rozpocznie się obowiązkowa wymiana tureckich obywateli nyznania greko-prawosławnego zamieszkujących na terytorium tureckim, oraz muzułmańskich obywateli greckich zamieszkujących na terytorium Grecji. Osoby te nie będą mogły powrócić na terytorium odpowiednio Turcji lub Grecji, bez zezwolenia wydanego przez odpowiednio rząd Turcji lub rząd Grecji*” [art. 1 Traktatu zawartego dnia 30 stycznia 1923 roku w Lozannie pomiędzy Grecją a Turcją, tekst francuski w: Institut National de la Statistique et des Études Économiques, *Les Transferts internationaux de populations*, Études et Documents, Serie B-2, 1946, s. 348]. Inne przykłady wymiany ludności to m.in. wymiana ludności między Anglią a Turcją w związku z cesją Pargi na podstawie umowy z Janiny z 17 maja 1817,

wykorzystywane bardzo rzadko, co wiązało się przede wszystkim z jego wielką uciążliwością. Obecnie wydaje się, że ze względu na obowiązujące standardy praw człowieka byłby to środek niezgodny z prawem międzynarodowym.

Poglądy nauki prawa międzynarodowego skłaniają się bowiem do uznania, że co do zasady, w przypadku cesji terytorium - osoby, które stale zamieszkują cedowane terytorium nabywają obywatelstwo państwa następcy jednocześnie tracąc obywatelstwo państwa poprzednika, chyba że wykonają przyznane im prawo opcji, składając oświadczenie woli o utrzymaniu dotychczasowego obywatelstwa. Już dziewiętnastowieczni autorzy nie mieli wątpliwości, że:

wymiana turecko-bułgarska (1913), grecko-bułgarska (1919), turecko-rumuńska (1936), niemiecko-lotewska (1939), niemiecko-radziecka (1939, 1941). W praktyce polskiej najbardziej drastyczną była niewątpliwie wymiana dokonana w latach 1944-1946 na podstawie tzw. „umów republikańskich” (traktatów zawartych między rządem PKWN a Ukrainą i Białorusią w dniu 9 września 1944 w sprawie wzajemnej ewakuacji ludności, uzupełnionych potem umową zawartą w Moskwie dnia 6 lipca 1945 roku między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem ZSRR o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej mieszkających w ZSRR i ich ewakuacji do Polski i o prawie zmiany obywatelstwa polskiego osób narodowości rosyjskiej, ukraińskiej, białoruskiej, rusińskiej i litewskiej, mieszkających na terytorium Polski i ich ewakuacji do ZSRR), na podstawie których z terenów Polski, w granicach ustalonych 27 lipca 1944 roku mieli wyjechać dobrowolnie obywatele polscy „narodowości ukraińskiej, białoruskiej, rosyjskiej i rusińskiej”, zaś z terenu republik ewakuowane miały być osoby narodowości polskiej i żydowskiej, które posiadały do 17 września obywatelstwo polskie. Podobna umowa została zawarta z Litwą w dniu 22 września 1944 roku. Z konsekwencjami tej wymiany ludności Rzeczypospolita Polska boryka się do dziś, m.in. w postaci tzw. „roszczeń zabużańskich”. Por. szerzej, *Les transferts...* op.cit.; M. Kietliński, W. Śleszyński (red.), *Repatriacje i migracje ludności pogranicza w XX wieku. Stan badań oraz źródła do dziejów pogranicza polsko-litewsko-białoruskiego*, Białystok 2004; S. Ciesielski (red.), *Przemieszczenie ludności polskiej z Kresów Wschodnich do Polski 1944-1947*, Warszawa 1999; S.B. Várdy, T. Hunt Tooley (ed.), *Ethnic cleansing in twentieth-century Europe*, New York 2003.

„jest ogólną zasada prawa międzynarodowego, że, w przypadku przekazania terytorium w drodze cesji, więź mieszkańców cedowanego terytorium jest przenoszona na nowego suwerena⁶⁴”,

zaś powstały w 1929 roku Harwardzki projekt konwencji o obywatelstwie ujmował tę zasadę następująco:

„Kiedy część terytorium państwa zostaje nabyta przez inne państwo, obywatele pierwszego państwa, którzy decydują się wciąż zamieszkiwać na tym terytorium, tracą obywatelstwo tego państwa i stają się obywatelami państwa sukcesora, chyba że zawarte traktaty stanowią inaczej, oraz pod warunkiem, że nie złożą – zgodnie z prawem państwa sukcesora – oświadczenia woli o odmowie na bycia obywatelstwa tego państwa⁶⁵”

Wreszcie badająca praktykę państw w Komisja Prawa Międzynarodowego zawarła zasadę zmiany obywatelstwa i związanej z nią bezpośrednio zasady przyznania prawa opcji w Projekcie konwencji o obywatelstwie osób fizycznych w przypadku sukcesji państw:

„Jeżeli część terytorium państwa zostanie przekazana przez to państwo innemu państwu, państwo sukcesor nada swe obywatelstwo osobom zainteresowanym mającym stale miejsce zamieszkania na przekazywanym terytorium, a państwo poprzednik pozbawi osoby te swego obywatelstwa, chyba że inne skutki wynikną

⁶⁴ Por. H.W. Halleck, *International Law, or, Rules regulating the intercourse of states in peace and war*, Nowy Jork 1861, s. 816.

⁶⁵ Art. 18 (b) Harwardzkiego projektu konwencji o obywatelstwie z 1929 roku, op. cit, s. 15.

z wykonania prawa opcji, które osobom zainteresowanym zostanie zagwarantowane⁶⁶”.

Zasada ta znajduje swoje potwierdzenie także w wyrokach sądów krajowych. W orzeczeniu w sprawie *Boyd v. Nebraska ex rel. Thayer* Sąd Najwyższy USA nie miał wątpliwości, iż:

„obywatelstwo mieszkańców terytorium nabytego w drodze cesji staje się obywatelstwem państwa, pod którego władzę mieszkańcy ci przechodzą, z zastrzeżeniem prawa wyboru z ich strony pozostania przy poprzednim obywatelstwie⁶⁷”.

Wydaje się zatem uzasadnionym twierdzenie, że – biorąc pod uwagę praktykę państw, orzecznictwo sądów oraz poglądy doktryny – w przypadku cesji terytorium zasadą będzie zmiana obywatelstwa ludności zamieszkującej cedowane terytorium, połączona z możliwością wyboru przez te osoby obywatelstwa państwa poprzednika.

⁶⁶ Art. 20 Projekt konwencji o obywatelstwie osób fizycznych przygotowany przez Komisję Prawa Międzynarodowego, G.A. Official Records, Fifty-Fourth Session, Supplement No 9. (A/54/10).

⁶⁷ Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych z dnia 1 lutego 1892 roku w sprawie *Boyd v. Nebraska ex rel. Thayer*, (Chief Justice Fuller) 143 U.S. 135, 12 S.Ct. 375, 36 L.Ed. 103 (1892), tekst dostępny na <http://www.utulsa.edu/law/classes/rice/US_SCT_Cases/Boyd_v_Nebraska%20_Thayer_143_135.htm>]. Zob. także: *Inglis v. Sailor's Snug Harbour*, 28 U.S. (3 Pet.) 99 (1830); *Canter v. American Ins. Co.*, 3 Pet. 307 (1830); *McIlwaine v. Coxe's Lessee*, 4 Cranch 209 (1808); *Shanks v. Dupont*, 3 Pet. 242 (1830); *Minor v. Happersett*, 21 Wall. 162 (1875); *Dred Scott v. Sandford*, 19 How. 393 (1857).

Rozdział III

Zasady rządzące sukcesją obywatelstwa

1. Zagadnienia wstępne

Analiza bogatej praktyki państw pozwala – co wynika z powyższych rozważań – wskazać szereg zasad, które przyjmowane są przez zainteresowane państwa niezależnie od typu sukcesji, w jakiej uczestniczą. Ustalenie, że istnieje norma prawa międzynarodowego regulująca kwestię obywatelstwa ma doniosłe znaczenie praktyczne, pozwoli bowiem na skonstruowanie pewnego standardu międzynarodowego, wzorca, który – w braku partykularnych rozwiązań przyjętych przez zainteresowane państwa – znajdzie zastosowanie w każdym przypadku sukcesji, rozstrzygając o obywatelstwie ludności zamieszkującej podległe sukcesji terytorium⁶⁸.

Do zasad, którym bez wątpienia można przypisać walor normy powszechnego prawa zwyczajowego należą: zasada nabycia obywatelstwa państwa sukcesora, zasada utraty obywatelstwa państwa poprzednika, zasada unikania bezpaństwowości, oraz zasada poszanowania woli osób uczestniczących w sukcesji państw. Tej ostatniej zasadzie poświęcona jest osobna część rozważań.

⁶⁸ Por. rozważania dotyczące związania państw normami zwyczajowego prawa międzynarodowego w przypadku sukcesji państw.

2. Zasada nabycia obywatelstwa państwa sukcesora

Praktyka państw jednoznacznie wskazuje, że co do zasady ludność dzieli los terytorium⁶⁹. Automatyczna zmiana obywatelstwa osób zamieszkujących terytorium objęte sukcesją z obywatelstwa państwa poprzednika na obywatelstwo państwa następcy jest najczęstszym rozwiązaniem przyjmowanym przez zainteresowane państwa, niezależnie od rodzaju sukcesji, z jakim w konkretnym przypadku mamy do czynienia.

Krąg osób nabywających obywatelstwo państwa sukcesora zależy w dużej mierze od typu sukcesji państw, z jaką mamy do czynienia w konkretnej sytuacji. W przypadkach sukcesji całkowitej (zjednoczenie, inkorporacja i rozpad państwa), a więc w przypadkach, gdy państwo poprzednik na skutek sukcesji państw zanika, automatycznej zmianie obywatelstwa podlegać będą wszyscy obywatele państwa poprzednika, niezależnie od swego miejsca zamieszkania, chyba, że jednocześnie posiadają obywatelstwo państwa trzeciego. W takim bowiem wypadku mogą zostać spod takiego nabycia obywatelstwa wyłączeni. Natomiast w przypadkach sukcesji częściowej (secesji i cesji terytorium), decydującym kryterium przy określaniu grupy osób, których obywatelstwo ulega zmianie będzie kryterium domicylu, co związane jest przede wszystkim ze zrozumiałym dążeniem państw do uniknięcia powstania na ich terytorium dużej grupy cudzoziemców. Oczywiście kryterium domicylu nie jest jedynym przewidzianym w praktyce kryterium nabycia obywatelstwa państwa sukcesora. Pod tym względem państwa mają pewną swobodę w ustanawianiu wymogów nabycia swojego obywatelstwa, jednak nie powinny być to kryteria sprzeczne z prawem międzynarodowym, a więc np. dyskryminujące. W każdym przypadku sukcesji, spod automatycznej zmiany

⁶⁹ Praktyka ta została omówiona szczegółowo powyżej, w odniesieniu do każdego przypadku sukcesji odrębnie. Niniejsza kompilacja jest próbą ustalenia treści normy powszechnego prawa zwyczajowego.

obywatelstwa wyłączeni są obywatele państw trzecich stale zamieszkujący na terytorium podlegającym sukcesji.

Zasada nabycia obywatelstwa państwa sukcesora – mimo że w nazwie pojawia się czasem określenie „automatyczna” – nie jest, podobnie jak inne zasady prawa międzynarodowego odnoszące się do sukcesji państw, normą bezpośrednio skuteczną i błędnym byłoby stwierdzenie, że osoby zamieszkujące terytorium podległe sukcesji nabywają obywatelstwo państwa sukcesora z mocy prawa międzynarodowego. Jest to możliwe jedynie w przypadku, gdy zasada ta zostanie zawarta w traktacie sukcesyjnym, lub w ustawodawstwie krajowym państwa sukcesora⁷⁰. Skutkiem uznania zasady nabycia obywatelstwa państwa sukcesora jest jednak zobowiązanie tego państwa do uwzględnienia jej w przyjmowanych przez siebie regulacjach, a jej nieuwzględnienie pociągać będzie za sobą naruszenie prawa międzynarodowego.

3. Zasada utraty obywatelstwa państwa poprzednika

Uznanie istnienia zasady nabycia obywatelstwa państwa sukcesora prowadzi do konkluzji, że w momencie nabycia

⁷⁰ Co wynika z zasady suwerenności państw, a podyktowane jest zagwarantowaniem państwu sukcesorowi rzeczywistej kontroli nad tym, kto obywatelstwo to nabywa. ob. w tym kontekście: Ko Kwan Sik, *Nationality in (Public) International Law*, Netherlands International Law Review, 1982, nr 1 s.101, W. Czapliński, *Obywatelstwo...*, 27 i n.; P. Weiss, *Nationality and Statelessness in International Law*, London 1979; J.L. Blackman, *State successions and statelessness: the emerging right to an effective nationality under international law*, Michigan Journal of International Law 1998; M. Iogna-Prat, *Nationality and statelessness issues in the newly independent states*, w: V. Gowlland-Debbas (ed.), *The problem of refugees in the light of contemporary international law issues*, Haga 1996. Por. także uwagi Europejskiej Komisji Dla Demokracji Przez Prawo w raporcie wyjaśniającym do Deklaracji o skutkach sukcesji państw w odniesieniu do obywatelstwa osób fizycznych, Council of Europe document CDL-NAT (1996), op.cit. s. 40.

obywatelstwa państwa sukcesora jednostka traci obywatelstwo państwa poprzednika. Utrata taka – podobnie jak nabycie – następuje „automatycznie”, a co za tym idzie, nie jest wymagane wydanie przez państwo poprzednika decyzji o pozbawieniu obywatelstwa osób zamieszkujących na terytorium podlegającym sukcesji. Za brakiem obowiązku wydania decyzji pozbawiającej obywatelstwa przez państwo poprzednika przemawia również okoliczność, że nie byłoby to możliwe w przypadku jego zaniku.

Co do zasady – analogicznie jak w przypadku zasady nabycia obywatelstwa państwa sukcesora – krąg osób, które w wyniku sukcesji państw tracą obywatelstwo państwa poprzednika wyznacza domicyl na terytorium podlegającym sukcesji. W przypadku sukcesji uniwersalnej (zjednoczenie lub rozpad państwa), krąg tych osób obejmuje wszystkich obywateli państwa poprzednika, w przypadku sukcesji częściowej (secesja lub cesja terytorium) tylko tych, którzy rzeczywiście przechodzą pod jurysdykcję nowego suwerena. Oczywiście, nic nie stoi na przeszkodzie, by państwa w porozumieniu sukcesyjnym inaczej określiły krąg osób tracących obywatelstwo państwa poprzednika, jednakże zasada pozostaje niezmienna.

Jedyną wątpliwością, jaka może wiązać się z zasadą utraty obywatelstwa państwa poprzednika jest precyzyjne wyznaczenie momentu, z którym jednostka traci „stare” obywatelstwo. W praktyce przyjmowane są trzy rozwiązania. W przypadkach sukcesji wiążącej się z utratą państwowości przez państwo poprzednika, ludność zamieszkujące terytorium podlegające sukcesji traci obywatelstwo państwa poprzednika z chwilą jego zaniku, czyli w dacie sukcesji państw. Druga możliwość to utrata obywatelstwa państwa poprzednika w dacie wskazanej przez strony w traktacie sukcesyjnym. Wreszcie z trzecią możliwością mamy do czynienia w sytuacji, gdy sukcesja państw nie następuje na podstawie porozumienia między poprzednikiem a sukcesorem (np. w przypadku secesji), w takim wypadku zmiana następuje z chwilą

objęcia cedowanego terytorium w efektywne władanie przez państwo sukcesora.

Państwa poprzednicy również powstrzymują się od pozbawiania swojego obywatelstwa w sytuacji, gdy istnieją wątpliwości co do uznania państwowości sukcesora. W tym wypadku wydaje się, że lepszym rozwiązaniem – z punktu widzenia ochrony jednostki – jest dopuścić tymczasowy stan podwójnego obywatelstwa ludności uczestniczącej w sukcesji państw, niż narazić osoby te na bezpaństwowość.

4. Zasada unikania bezpaństwowości

Uznane w prawie międzynarodowym⁷¹ zobowiązanie do przeciwdziałania powstawaniu przypadków bezpaństwowości nakłada na państwa biorące udział w sukcesji obowiązek przyjęcia takich rozwiązań, by zapobiec – chociażby tymczasowej – bezpaństwowości osób zamieszkujących poddane sukcesji państw terytorium. Obowiązek ten jest również korelatem prawa jednostki do obywatelstwa, jako że naruszenie tego prawa prowadzi do bezpaństwowości.

⁷¹ Obowiązek ten wynika m.in. Konwencji w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie oraz Protokołu dotyczącego przypadku bezpaństwowości, podpisanych w Hadze dnia 12 kwietnia 1930 r., Konwencji Nowojorska z 28 września 1954 roku dotycząca statusu bezpaństwowców, czy Konwencji Nowojorskiej o ograniczaniu przypadków bezpaństwowości z 30 sierpnia 1961 roku. Również Rada Europy podjęła prace przygotowawcze nad konwencją o unikaniu bezpaństwowości w odniesieniu do sukcesji państw, konwencja ta została przyjęta 19 maja 2006 roku w Strasbourgu [teksty Konwencji (angielski i francuski) dostępne na stronie Rady Europy: <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/200.htm>>]. Por. także rozważania nad istnieniem prawa do obywatelstwa w Rozdziale I.

Najprostszym sposobem wypełnienia nałożonego na państwa uczestniczące w sukcesji państw obowiązku jest takie zharmonizowanie odpowiedniego ustawodawstwa krajowego, które gwarantowałoby, że żadna osoba związana w jakikolwiek sposób z państwem sukcesorem nie zostanie wyłączona z kręgu osób, którym państwo to nada swe obywatelstwo. Jest to szczególnie istotne w przypadku utraty obywatelstwa państwa poprzednika związanego z jego zanikiem, bowiem w takiej sytuacji prawdopodobieństwo bezpaństwowości jest największe. Nie można jednak zapominać, że skuteczność ustawodawstwa krajowego – choćby najlepiej zharmonizowanego – jest jednak ograniczona. Skuteczniejszym środkiem jest więc w każdym przypadku zawarcie porozumienia, na mocy którego wykluczy się zjawisko bezpaństwowości⁷².

Oczywiście, nie można wymagać, by tylko jedno z państw ponosiło odpowiedzialność za wszystkie przypadki bezpaństwowości powstałe w rezultacie aktu sukcesji. Od państwa można racjonalnie oczekiwać podjęcia odpowiednich środków tylko w zakresie jego kompetencji wyznaczonych prawem

⁷² Podobnie regulują tę kwestię postanowienia zawarte w art. 10 Konwencji Nowojorskiej o ograniczaniu przypadków bezpaństwowości z 30 sierpnia 1961 roku, który stanowi: „1. *Każdy traktat zawarty między Państwami-Stronami, dotyczący przekazania terytorium, powinien zawierać odpowiednie postanowienia służące zapewnieniu, że żadna osoba nie stanie się bezpaństwowcem w skutek dokonanego przekazania. Państwa Strony dolożą wszelkich starań, by w traktatach zawartych między nimi a państwami nie będącymi stroną niniejszej Konwencji zawierały takie postanowienia.* 2. *W braku takich postanowień, Państwo Strona, które nabywa terytorium w drodze cesji lub w jakikolwiek inny sposób, nada swoje obywatelstwo osobom, które w przeciwnym razie, na skutek takiego przekazania, stałyby się bezpaństwowcami*” [art. 10 Konwencji Nowojorskiej o ograniczaniu przypadków bezpaństwowości z 30 sierpnia 1961 roku, op.cit.]. Także w art. 13 Konwencji Rady Europy o unikaniu bezpaństwowości w odniesieniu do sukcesji państw z 19 maja 2006 roku zobowiązuje państwa do zawarcia odpowiedniego porozumienia w celu uniknięcia przypadków bezpaństwowości: „*States concerned shall endeavour to regulate matters relating to nationality, especially with a view to avoiding statelessness, where appropriate by international agreement*” [art. 13 Konwencji Rady Europy o unikaniu bezpaństwowości w odniesieniu do sukcesji państw z 19 maja 2006 roku, op.cit.].

międzynarodowym. Co za tym idzie, może się zdarzyć, że w sytuacji, gdy w procesie sukcesji państw powstaje więcej niż jedno państwo następcza, nie każde będzie miało obowiązek nadać swe obywatelstwo każdej osobie zamieszkalej na terytorium państwa. Podobnie w przypadku państwa poprzednika, nie będzie miało ono obowiązku zatrzymania wszystkich osób, które posiadały jego obywatelstwo. Gdyby bowiem przyjąć istnienie takiego obowiązku, w rezultacie mielibyśmy do czynienia z podwójnym lub nawet wielokrotnym obywatelstwem osób zamieszkających na terytorium podległym sukcesji, a ponadto – co mogłoby budzić uzasadnione wątpliwości w świetle tezy orzeczenia w sprawie *Nottebohm* – z wykreowaniem na wielką skalę więzi prawnej obywatelstwa, której nie odpowiadałaby rzeczywista więź, a której istnienie jest wymaganym przez prawo międzynarodowe materialnym wyrazem obywatelstwa.

Obowiązek unikania bezpaństwowości w kontekście sukcesji państw co do zasady obejmuje tylko te osoby, które w dacie sukcesji państw były obywatelami państwa poprzednika, nie obejmuje natomiast osób, które już pod rządami państwa poprzednika były apatrydami. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, by państwo sukcesor nadało bezpaństwowcom swoje obywatelstwo, jak to wielokrotnie miało miejsce, zwłaszcza w najnowszej praktyce państw.

Reasumując, z praktyki państw można wywieść pewne ogólne zasady, które spełniają wymogi stawiane normom zwyczajowym. Zasady te – zasada nabycia obywatelstwa państwa sukcesora, zasada utraty obywatelstwa państwa poprzednika, zasada unikania bezpaństwowości oraz zasada poszanowania woli osób uczestniczących w sukcesji państw (która zostanie omówiona poniżej) – znalazły powszechne potwierdzenie w praktyce międzynarodowej, zarówno w rozwiązaniach przyjmowanych przez państwa w poszczególnych przypadkach sukcesji, jak i w orzecznictwie sądów krajowych, a także trybunałów

międzynarodowych, co pozwala przyjąć tezę, iż istnieje powszechne przeświadczenie o normatywnym charakterze praktyki (*opinio iuris sive necessitatis*).

Rozdział IV

Zasady sukcesji obywatelstwa w projekcie Komisji Prawa Międzynarodowego

Komisja Prawa Międzynarodowego, podejmując w 1996 roku temat obywatelstwa osób fizycznych⁷³ stawiała sobie za zadanie przede wszystkim zebranie norm i zasad rządzących sukcesją obywatelstwa osób fizycznych, które wypracowane zostały w wieloletniej praktyce państw. Dlatego też w przedstawionym Zgromadzeniu Ogólnemu projekcie konwencji o obywatelstwie osób fizycznych w przypadku sukcesji państw omówione powyżej zasady zostały przyjęte jako punkt wyjścia dla proponowanych regulacji⁷⁴.

Komisja jednak nie ograniczyła się wyłącznie do prostej kompilacji wniosków płynących z analizy rozwiązań przyjmowanych w praktyce uzupełniając przygotowywany projekt konwencji propozycją regulacji, które bądź wynikają ze współczesnego prawa

⁷³ Komisja Prawa Międzynarodowego przyjęła temat na podstawie wniosku skierowanego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych ustępie 8 rezolucji 51/160 z 16 grudnia 1996 roku [Rezolucja 15/160, Official Records of the General Assembly, Fiftyfirst Session, Supplement No. 49 (A/51/49)].

⁷⁴ Przygotowany przez Komisję projekt konwencji składa się z dwóch części. Postanowienia Części I mają charakter ogólny, w tym sensie, że odnoszą się do wszystkich przypadków sukcesji państw, zaś Część II zawiera szczegółowe postanowienia dotyczące nadawania i pozbawiania obywatelstwa oraz prawa opcji mające zastosowanie w różnych przypadkach sukcesji państw. Metodologia ta odpowiada wzorcowi, jaki Komisja Prawa Międzynarodowego wypracowała podczas prac nad wcześniejszymi dwiema konwencjami z 1978 i 1983 roku.

międzynarodowego⁷⁵, bądź też stanowią nowatorskie rozwiązania opracowane przez komisję⁷⁶.

Podstawowym założeniem, na którym opiera się projekt konwencji jest stwierdzenie, że każda osoba, której obywatelstwo może ulec zmianie na skutek sukcesji państw ma prawo do obywatelstwa:

„Każda osoba fizyczna, która w dacie sukcesji państw posiadała obywatelstwo Państwa poprzednika, niezależnie od sposobu w jaki to obywatelstwo nabyła, ma prawo do obywatelstwa przynajmniej jednego z zainteresowanych państw, zgodnie z niniejszym projektem⁷⁷”.

Zakres przyznanego tym postanowieniem prawa do obywatelstwa jest węższy niż dotychczasowe traktatowe unormowania prawa do obywatelstwa. Przede wszystkim przyznane prawo do obywatelstwa jest ograniczone *ratione personae* wyłącznie do obywateli państwa poprzednika, którzy posiadali to obywatelstwo w dacie sukcesji państw⁷⁸. Również krąg państw, które

⁷⁵ Jak np. zawarcie w art. 1 projektu prawa do obywatelstwa (choć prawa znacznie ograniczonego, zarówno *ratione personae*, jak i *ratione materiae*), zasady poszanowania jedności rodziny (art. 12), a także ustalenie, że – w braku odmiennej regulacji wynikającej z traktatu – datą, z którą zmienia się obywatelstwo ludności zamieszkującej podległe sukcesji terytorium jest data sukcesji państw (art. 7), oraz przyjęcie generalnego zakazu dyskryminacji (art. 15).

⁷⁶ Komisja przyjęła m.in. w art. 5 projektu zasadę domniemania nabycia obywatelstwa państwa sukcesora, do tej kategorii można zaliczyć także zespół reguł – będących w istocie pochodną prawa do rzetelnego procesu – odnoszących się do sposobu ustanawiania procedur związanych z kwestiami obywatelstwa (art. 17).

⁷⁷ Art. 1 projektu konwencji o obywatelstwie osób fizycznych w przypadku sukcesji państw, op.cit.

⁷⁸ Art. 13 projektu przyznaje również prawo do obywatelstwa dziecku, które urodziło się po dacie sukcesji państw. Przepis ten przewiduje, że dziecko osoby zainteresowanej urodzone po dacie sukcesji państw, które nie nabyło żadnego obywatelstwa, ma prawo do obywatelstwa państwa zainteresowanego na którego terytorium się urodziło.

zobowiązane są do nadania obywatelstwa jednostce jest określony. Obowiązek ten ciąży na „państwach zainteresowanych”, a więc państwach, które uczestniczą w sukcesji państw, i które po dacie sukcesji państw nadal istnieją. Identyfikacja państwa, które jest zobowiązane do nadania swego obywatelstwa zależy głównie od typu sukcesji państw i natury związków, które mogą istnieć między jednostką a państwem⁷⁹. Są to zarówno jedno lub więcej państwa sukcesorzy, a także państwo poprzednik, które nie traci państwowości w konsekwencji aktu sukcesji. W większości przypadków jednak osoby takie będą związane tylko z jednym z państw biorących udział w sukcesji, jednakże w pewnych przypadkach jednostki mogą być związane z dwoma lub nawet większą liczbą państw biorących udział w sukcesji. W takim wypadku – zgodnie z poglądem prezentowanym przez Komisję – osoba taka może albo nabyć obywatelstwo dwóch lub więcej państw, albo, na skutek wykonania prawa opcji, nabyć obywatelstwo tylko jednego z nich, nie można jej jednak odmówić nabycia obywatelstwa choć jednego z zainteresowanych państw. Co istotne, prawo do nabycia obywatelstwa państwa uczestniczącego w sukcesji państw jest niezależne od tego, w jaki sposób jednostka nabyła obywatelstwo państwa poprzednika.

Przysługujące każdemu obywatelowi państwa poprzednika prawo do obywatelstwa państwa następcy jest wzmocnione dodatkowo przyjętym przez Komisję domniemaniem nabycia obywatelstwa państwa sukcesora. Zgodnie z art. 5 projektu:

⁷⁹ Zjednoczenie państw jest przypadkiem, w którym tylko jedno państw – państwo następca – może być adresatem obowiązku nadania obywatelstwa obywatelom. W innych typach sukcesji państw, takich jak rozpad, secesja lub cesja terytorium, znaczna część populacji zamieszkującej rzeczony obszar będzie związana tylko z jednym z państw zainteresowanych: będą to osoby zamieszkujące to terytorium, które się tam urodziły i związane są wieloma innymi więzami, zarówno rodzinnymi jak i gospodarczymi, społecznymi itp.

„domniemywa się, że osoby, które miały miejsce stałego zamieszkania na terytorium, którego dotyczy sukcesja, nabyły obywatelstwo państwa sukcesora w dacie sukcesji państw⁸⁰”.

Domniemanie nabycia obywatelstwa państwa sukcesora opiera się na kryterium domicylu. Stałe miejsce zamieszkania jest – co wynika również z dotychczasowych rozważań – kryterium, które najczęściej jest stosowane przy określaniu podstawowego kręgu obywateli państwa sukcesora. Domniemanie to jest oczywiście domniemaniem wzruszalnym, które może zostać obalone bądź przez decyzje państw uczestniczących w akcie sukcesji (np. decyzję naturalizacyjną jednego z państw następców, lub też odpowiedni traktat), bądź przez oświadczenie woli osoby zainteresowanej podjęte w wykonaniu prawa opcji.

Zauważyć jednak należy, że prawo do obywatelstwa zapisane w art. 1 projektu oraz domniemanie obywatelstwa zawarte w art. 5 mają różny zakres podmiotowy. O ile prawo do obywatelstwa – jak wskazano powyżej – odnosi się do obywateli państwa poprzednika, o tyle domniemaniem nabycia obywatelstwa państwa następcy objęte są wszystkie osoby mające stałe miejsce zamieszkania na terytorium podlegającym sukcesji. Rozwiązanie to wskazuje na pewną niekonsekwencję twórców projektu, która może budzić uzasadnione wątpliwości, co do zasadności takiej regulacji. Przede wszystkim zakresy te w sposób oczywisty mogą, lecz nie muszą się pokrywać. W konsekwencji domniemaniem nabycia obywatelstwa państwa sukcesora objęci są obywatele państwa trzeciego posiadający stałe miejsce zamieszkania na terytorium podległym sukcesji, a jednocześnie wyłączeni z kręgu osób, co do których stosuje się domniemanie nabycia obywatelstwa są obywatele państwa poprzednika zamieszkujący stałe w państwie trzecim. Na

⁸⁰ Art. 5 projektu konwencji o obywatelstwie osób fizycznych w przypadku sukcesji państw, op.cit. s. 28.

pierwszy rzut oka regulacja art. 5 stoi zatem w sprzeczności z postanowieniami art. 1 (prawem do obywatelstwa) oraz z ogólnym prawem międzynarodowym, w szczególności z zasadą głoszącą, że dla obywateli państw trzecich zamieszkujących na stałe na terytorium podlegającym sukcesji państw, sam akt sukcesji jest zdarzeniem prawnie indyferentnym. Sprzeczność ta jest jednak sprzecznością pozorną.

Jeśli chodzi o objęcie domniemaniem nabycia obywatelstwa państwa sukcesora obywateli państw trzecich, zamieszkujących na terytorium podlegającym sukcesji państw, to wydaje się, że wspomnianej sprzeczności da się uniknąć w drodze interpretacji systemowej projektu. Jak zaznaczyła sama Komisja Prawa Międzynarodowego w komentarzu do projektu konwencji, domniemanie nabycia obywatelstwa państwa sukcesora jest ograniczone przez inne zasady przewidziane w projekcie, zarówno te, znajdujące się w części ogólnej, jak i te regulujące szczególne przypadki sukcesji państw. Co za tym idzie zasada domniemanego nabycia obywatelstwa państwa następcy musi być oceniana w ogólnym kontekście pozostałych postanowień projektu⁸¹. Takie rozumowanie będzie poprawne również w przypadku obywateli państwa poprzednika posiadających stałe miejsce zamieszkania na terytorium państw trzecich. W ich przypadku domniemanie to ma charakter komplementarny, bowiem w pierwszym rzędzie służy im prawo do obywatelstwa, określone w art. 1 projektu konwencji.

Powstaje zatem pytanie o zasadność wprowadzania domniemania nabycia państwa sukcesora. Wydaje się, że domniemanie to służyć ma przede wszystkim uproszczeniu sytuacji prawnej tych osób, których sukcesja państw dotyczy w stopniu najszerszym, czyli mieszkańców terytorium podlegającego sukcesji. W braku odmiennych postanowień domniemywa się, że osoby te

⁸¹ Por. szerzej na ten temat rozważania Komisji Prawa Międzynarodowego w Komentarzu do projektu Konwencji o obywatelstwie osób fizycznych w przypadku sukcesji państw, op.cit., s. 28.

nabyły obywatelstwo państwa sukcesora w dacie sukcesji państw. Ponieważ, co podkreślono, jest to domniemanie wzruszalne, nie pociąga ono za sobą negatywnych skutków dla jednostek, nie narusza również zasady poszanowania woli osób dotkniętych sukcesją państw. Ponadto, jak wyjaśnia sama Komisja Prawa Międzynarodowego, celem wprowadzenia takiego domniemania jest przede wszystkim usunięcie problemu luki czasowej między datą sukcesji państw, a przyjęciem ustawodawstwa krajowego dotyczącego obywatelstwa lub zawarciem traktatu pomiędzy państwami zainteresowanymi w przedmiocie obywatelstwa osób uczestniczących w sukcesji państw. Komisja wyraziła pogląd, że istnieje ryzyko traktowania osób tych jako „tymczasowych bezpaństwowców”, dlatego też przyjęła, że datą zmiany obywatelstwa będzie – w braku odrębnych uregulowań – data sukcesji państw⁸².

Domniemanie nabycia obywatelstwa państwa sukcesora jest jednym ze środków przyjętych przez Komisję dla urzeczywistnienia wiodącej zasady projektu, mianowicie zasady unikania bezpaństwowości, wyrażonej w art. 4:

„Zainteresowane państwa powinny przedsięwziąć wszelkie niezbędne środki, by osoba, która w dacie sukcesji państw

⁸² Ibidem, s. 29. Wniosek taki zdaje się potwierdzać art. 7 projektu, który stanowi: „*Nadanie obywatelstwa w wyniku sukcesji państw, jak również nabycie obywatelstwa w przypadku wykonania prawa opcji będzie skuteczne od daty rządzanej sukcesji, jeżeli w przeciwnym wypadku osoby zainteresowane byłyby bezpaństwowcami w okresie od daty sukcesji państw do momentu nadania lub nabycia obywatelstwa*” [Ibidem, s. 30]. Postanowienie to stanowi przełamanie zasady *lex retro non agit*, lecz podnosi się, że w szczególnym przypadku sukcesji obywatelstwa przyjęcie retroaktywności nie tylko ustawy krajowej dotyczącej obywatelstwa, ale i decyzji naturalizacyjnych, a także oświadczeń woli jednostki złożonych w wykonaniu prawa opcji jest korzystne dla osób dotkniętych sukcesją państw z tego względu, iż wyklucza możliwość dowodzenia, że osoby zainteresowane były, choćby tymczasowo, bezpaństwowcami.

posiadała obywatelstwo państwa poprzednika, nie stała się bezpaństwowcem w wyniku tej sukcesji⁸³”.

Sformułowanie art. 4 jest sformulowaniem nieostrym, zobowiązującym państwa do „*podjęcia wszelkich niezbędnych środków*”. Niemniej, to ogólne zobowiązanie jest skonkretyzowane przez szereg zawartych w projekcie postanowień, takich jak omówione wyżej prawo do obywatelstwa czy domniemanie nabycia obywatelstwa państwa sukcesora, a także postanowienia dotyczące poszczególnych przypadków sukcesji państw, umieszczone w części szczególnej projektu⁸⁴. Eliminacja przypadków bezpaństwowości jest więc pewnym celem nadrzędnym, którego realizacji mają służyć wszystkie rozwiązania przyjęte w projekcie konwencji.

Reasumując, przygotowany przez Komisję Prawa Międzynarodowego projekt konwencji o obywatelstwie osób fizycznych w przypadku sukcesji państw jest próbą zebrania istniejących zasad prawa międzynarodowego dotyczących obywatelstwa i odniesienia ich do szczególnego zjawiska, jakim jest zmiana obywatelstwa ludności uczestniczącej w sukcesji państw. Projekt łączy w sobie tradycyjne podejście do kwestii obywatelstwa (m.in. w postaci podkreślanej wielokrotnie zasady kompetencji prawa wewnętrznego państw do regulowania zagadnień obywatelstwa⁸⁵) z nowatorskimi rozwiązaniami opracowanymi przez

⁸³ Ibidem, s. 27.

⁸⁴ Rozwiązania prawne przyjęte w części II projektu konwencji o obywatelstwie osób fizycznych w przypadku sukcesji państw w istocie kodyfikują zasady wynikające z praktyki państw, zatem ich omówienie – które byłoby powtórzeniem dotychczasowych rozważań – nie wydaje się celowe.

⁸⁵ Por. zdanie 2 preambuły do projektu: „*Podkreślając, że obywatelstwo jest kwestią regulowaną przez prawo wewnętrzne w granicach wyznaczonych prawem międzynarodowym*” [Komentarz do projektu konwencji o obywatelstwie osób fizycznych w przypadku sukcesji państw, op.cit., s. 23], oraz art. 6, który zobowiązuje państwa uczestniczące w sukcesji państw do wydania stosownego ustawodawstwa krajowego: „*Każde państwo zainteresowane powinno niezwłocznie wydać akty ustawowe dotyczące obywatelstwa i innych kwestii związanych z sukcesją państw zgodne z postanowieniami niniejszego projektu. Państwa powinny podjąć wszelkie niezbędne środki dla*

Komisję (jak np. wprowadzone domniemanie nabycia obywatelstwa państwa sukcesora). Na kształt projektu ogromny wpływ miały również międzynarodowe prawa człowieka, co widać m.in. w uznaniu prawa do obywatelstwa, ustanowieniu zakazu dyskryminacji⁸⁶, czy też zakazu przyjmowania arbitralnych decyzji dotyczących kwestii obywatelstwa jednostki⁸⁷, a także podporządkowaniu wszystkich rozwiązań dwóm naczelnym zasadom – zasadzie unikania przypadków bezpaństwowości, oraz zasadzie poszanowania woli osób uczestniczących w sukcesji państw.

Normy zawarte w projekcie mają – w przypadku większości postanowień – swe korzenie w ugruntowanej i długotrwałej, bo ponadpięsetletniej praktyce państw. Praktyka ta – niezależnie od tego, czy sukcesja przeprowadzana była w oparciu o odpowiednie traktaty między zainteresowanymi stronami, czy też na regulacjach wewnętrznych państw uczestniczących w sukcesji – jest na tyle jednolita, by pozwolić na przyjęcie tezy o ukształtowaniu się w tym zakresie norm zwyczajowego prawa międzynarodowego. Natomiast pozostałe postanowienia projektu – te, których źródeł nie można odnaleźć w udokumentowanej w praktyce państw – stanowią przejaw prawotwórczej działalności Komisji Prawa

zapewnienia, że osoby zainteresowane zostaną powiadomione, w rozsądnym terminie o skutkach, jakie owe akty mogą wywrzeć na ich obywatelstwo, o możliwościach wyboru, jakie zostaną im dane na mocy tych aktów, jak również o skutkach, jakie dokonanie wyboru może rodzić w ich sytuacji prawnej” [Ibidem, s. 29].

⁸⁶ Por. art. 15 projektu: „Państwa zainteresowane nie odmówią osobom zainteresowanym prawa do zrzeczenia się lub nabycia obywatelstwa lub też prawa opcji przez dyskryminację z jakichkolwiek względów” [Ibidem, s. 37].

⁸⁷ Por. art. 16 projektu: „Osoby zainteresowane nie będą arbitralnie pozbawiane obywatelstwa państwa poprzednika, nie będzie im arbitralnie odmawiana możliwość nabycia obywatelstwa państwa następcy, ani też nie będą arbitralnie pozbawione prawa opcji, jeśli będą one do nich uprawnione w związku z sukcesją państw” [ibidem, s. 37], a także art. 17, ustanawiający pewien minimalny standard proceduralny przy podejmowaniu decyzji w sprawie obywatelstwa: „Wnioski dotyczące nabycia, zrzeczenia się lub pozostania przy obywatelstwie, a także wnioski dotyczące wykonania prawa opcji w związku z sukcesją państw będą rozpatrzone bez zbędnej zwłoki. Odpowiednie decyzje będą wydawane na piśmie oraz będą poddane skutecznej kontroli administracyjnej lub sądowej” [Ibidem, s. 38].

Międzynarodowego, która w ten sposób przyczynia się do *développement progressif* prawa międzynarodowego.

CZĘŚĆ III

JEDNOSTKA W ZMIENIONYM ŚWIECIE – PRAWO OPCJI

Rozdział I

Sukcesja państw a poszanowanie woli ludności

1. Zagadnienia wstępne

Wskazane dotychczas zasady rządzące sukcesją obywatelstwa były przede wszystkim adresowane do państw uczestniczących w sukcesji i dotyczyły głównie takiej konstrukcji rozstrzygnięć związanych z obywatelstwem ludności zamieszkującej podlegające sukcesji terytorium, by w konsekwencji wejścia w życie przyjętych regulacji nie doszło do masowych zjawisk bezpieczeństwa czy podwójnego obywatelstwa osób dotkniętych sukcesją państw. W porównaniu, zasada poszanowania woli osób uczestniczących w akcie sukcesji państw zobowiązuje państwa do uwzględnienia – przy podejmowaniu decyzji dotyczących losów podlegającego sukcesji państw terytorium – woli ludności zamieszkującej to terytorium.

Jak podkreślano wielokrotnie, nie ulega wątpliwości, że – odmiennie niż w przypadku sukcesji państw w odniesieniu do traktatów czy mienia państwowego – sukcesja państw w odniesieniu

do obywatelstwa osób fizycznych wywołuje bezpośrednie skutki w sytuacji prawnej osób zainteresowanych. Co za tym idzie, ludność dotknięta skutkami sukcesji państw powinna mieć możliwość wyrażenia swojej woli odnośnie zmian terytorialnych, w których uczestniczą. Zmiany takie, gdy dokonywane są wbrew woli zamieszkujących ten obszar jednostek, wiążą się z dodatkowym dramatem ludności i prowadzić mogą do niepokojów społecznych¹. Dlatego też zagwarantowanie jednostkom wpływu na własne obywatelstwo wydaje się szczególnie istotne.

Co do zasady, prawo międzynarodowe wykształciło dwie formy wypowiedzenia się w sprawie przynależności państwowej przez ludność zamieszkałą na terytorium podlegającym sukcesji państw, mianowicie opcję i plebiscyt. Choć zazwyczaj obie te instytucje wymienia się łącznie, jednak różnią się one od siebie

¹ Jednym z pierwszych udokumentowanych przypadków takiego protestu ludności cedowanego terytorium był protest mieszkańców Guyenne (dzisiejszej Akwitanii), przekazanej w 1259 roku przez Ludwika IX królowi angielskiemu Henrykowi III. Szlachta tej prowincji zaprotestowała przeciwko dokonanej cesji, jako sprzecznej z ich prawem. Co ciekawe, gdy pod koniec XIV wieku Ryszard II zrezygnował z Akwitanii i scedował ją na powrót na rzecz Francji, spotkało się to z taką samą falą niezadowolenia. Późniejsze przypadki oporu ludności zamieszkującej cedowane terytorium przypadają przede wszystkim na okres wojny stuletniej, m.in. gdy na mocy traktatu z Bretigny (1360) Jan II Dobry ustąpił Anglii dużą część północno-zachodniej Francji, ludność La Rochelle, Cahors i Rouvergue usiłowała wszcząć bunt, co malowniczo opisuje H. Hauser: „*Mieszkańcy La Rochelle oświadczyli, że wolą dać się rozsiekać, niżli dostać się w łapy Anglików. W Cahors ludzie płakali: trzeba było groźnego rozkazu króla Francji, by ich zmusić do posłuszeństwa. Stany Rouvergue protestowały trzy razy, zanim się podporządkowały*” [H. Hauser, *Le principe des nationalités : ses origines historiques*, Paryż 1916, s. 12]. W XIX wieku chyba najbardziej spektakularne spory miały miejsce w przypadku terytorium Tacny i Arica, które – na podstawie Traktatu z Ancón, kończącego toczoną w latach 1879-1884 wojnę saletrzańską – miały pozostać pod okupacją Chile, a po 10 latach miał zostać przeprowadzony plebiscyt, decydujący o losach obu prowincji. Ponieważ strony nie mogły się zgodzić na warunki plebiscytu, zaś pomimo szeroko zakrojonej akcji „chileizacji” *tacneños* - mieszkańcy Tacny - nie chcieli zrezygnować z obywatelstwa peruwiańskiego, spór przeciągał się, aż wreszcie został zakończony w 1929 roku po mediacji prezydenta USA Hoovera, na skutek zawartego porozumienia zrezygnowano z przeprowadzania plebiscytu, Chile zatrzymało prowincję Arica, natomiast Tacna wróciła do Peru.

zarówno pod względem podmiotu uprawnionego do wyrażenia woli, jak i skutków samego oświadczenia.

2. Plebiscyt

Jak podają źródła², terminu „plebiscyt” w dzisiejszym znaczeniu użył po raz pierwszy Napoleon III, wcześniej w większości dokumentów międzynarodowych funkcjonowało pojęcie „konsultacji ludowych” (*consultation populaire*). Sama instytucja sięga bowiem jeszcze czasów średniowiecznych³, choć w praktyce do wieku XIX większość rozważań doktrynalnych prowadzonych na ten temat miała przede wszystkim znaczenie teoretyczne. W swym dziele *Trzy księgi o prawie wojny i pokoju* Hugo Grocjusz kategorycznie stwierdza, iż:

„przy pozbywaniu części narodu wymaga się nadto, ażeby również ta część, która jest przedmiotem zbycia, wyraziła na to zgodę. Ci bowiem, którzy łączą się w państwo, zakładają pewnego rodzaju wieczystą i nieśmiertelną społeczność, stanowiąc jej części, które nazywamy

² M. in. Z. Rotocki, *Opcja i plebiscyt a samostanowienie ludności w tradycyjnym prawie międzynarodowym*, Studia Prawnicze PAN, 1972 nr 34 s. 152; także S. Wambaugh, *La pratique des plébiscites*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1927-III, s. 155, E. McWhinney, *Self-determination of peoples and plural-ethnic states: secession and state succession and the alternative, federal option*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 2002, vol. 294, s. 171; K.M. Meessen, *Die Option der Staatsangehörigkeit*, Berlin 1966, s. 37.

³ Przyjmuje się, że pierwszy plebiscyt został przeprowadzony w roku 1307, gdy Filip IV Piękny i kościelne władze Lyonu zawarły w Pontoise traktat dotyczący przekazania królowi władzy nad miastem, Filip nakazał dotychczasowym władzom zbadać opinie na ten temat mieszkańców miasta. Por. szerzej, V. Blagoyévitch, *Le principe des nationalités et son application dans les traités de paix de Versailles et de Saint-Germain*, Paryż 1922, s. 33.

integralnymi. Całość ta (...) jest to połączenie oparte na woli. Dlatego prawa całości do części należy mierzyć według pierwotnej woli, a zupełnie nie można sądzić, ażeby wolą tą było przyznanie całości prawa odcinania od siebie poszczególnych części i oddawania ich pod panowanie kogoś innego⁴”.

W praktyce jednak aż do Rewolucji Francuskiej nie stosowano się do wskazań nauki prawa międzynarodowego, dokonując zmian terytorialnych wedle woli podejmujących decyzję monarchów⁵. Jak zauważa S. Wambaugh:

„Zasada samostanowienia narodów opiera się na idei suwerenności ludu i z nią związana jest nieodłącznie.

⁴ H. Grotius, *Trzy księgi...*, op.cit. t. 1, s. 347. Podobną myśl odnaleźć można u Vattela, który, opisując los ludności zamieszkującej cedowane terytorium podkreśla, iż „Nie ma najmniejszego prawa frymować ich przynależnością i wolnością dla jakichkolwiek korzyści (...) Nie po to, by Państwo nimi rozporządzało jak folwarkiem czy stadem bydła” [E. de Vattel, *Prawo narodów* (tl. B. Winiarski), Warszawa 1958, s.286]. S. Puffendorf idzie nawet dalej stwierdzając, że przy odłączeniu części państwa nie tylko konieczna jest zgoda władcy i ludności odłączanej, ale i ludności z nim pozostającej. Wcześniej jeszcze, w 1517 roku Erazm z Rotterdamu w pracy *Adagiorum Chiliades* rozważał zgodność z prawem przekazywania zamieszkałych obszarów innym państwom bez wzięcia pod uwagę woli ludności i doszedł do wniosku, że równałoby się to traktowaniu ludzi jak bydła lub martwego inwentarza, co byłoby oczywiście niezgodne z prawem. Por. szerzej na temat wczesnych poglądów na celowość przeprowadzania *consultations populaires*, R. Redslob, *Histoire des grands principes du droit des gens depuis l'antiquité jusqu'à la veille de la grande guerre*, Paryż 1923, s. 137.

⁵ Choć zdarzały się przypadki powołania się na „wolę ludności” w celu niewykonania traktatu cesyjnego. W 1526 roku, w oparciu o zasadę prawa feudalnego stanowiącą, iż suweren nie może dysponować lennem bez zgody dotychczasowego wasala, Franciszek I zapytał Stany Generalne Burgundii, czy zgadzają się na cesję Burgundii na rzecz Hiszpanii. Stany Generalne zaprotestowały, co pozwoliło Franciszkowi nie wykonać traktatu madryckiego zawartego z Karolem V. Por. szerzej o praktyce XVII i XVIII wieku, H. Hauser, *Le principe...*, op.cit. s.6].

Dlatego też naturalne jest, że historia tej doktryny zaczyna się dopiero wraz z Rewolucją Francuską⁶

W dobie Rewolucji Francuskiej uznanie decydującego znaczenia woli ludu było naturalną konsekwencją przyjęcia teorii umowy społecznej, lansowanej przez J.J. Rousseau. Podstawowe tezy tej doktryny – odrzucenie wszelkiej władzy niepochozącej z woli ludu oraz prawo każdego ludu do tworzenia własnego państwa – niemal wymuszały uzyskanie zgody ludności zamieszkującej określone terytorium w sytuacji jakichkolwiek zmian granic⁷. Mieszkańcy państw przestali być poddanyimi monarchów, stali się pełnoprawnymi obywatelami, mogącymi decydować o przynależności państwowej zamieszkałych przez siebie terytoriów.

W doktrynie wskazuje się szereg kwalifikacji plebiscytów, przeprowadzanych ze względu na różnorodne kryteria⁸. Wydaje się,

⁶ Por. S. Wambaugh, *La pratique...*, op.cit., s. 155. Podobnie rzecz ujmuję A. Ulloa pisząc, iż „*El Plebiscito es historicamente una institución de derecho público introducida por la Revolución francesa en el Derecho Internacional*” [A. Ulloa, *Derecho Internacional Público*, Madryt 1957, s. 145].

⁷ Z. Rotocki przytacza m.in. art. 2 projektu konstytucji francuskiej z 1793 roku (ostatecznie jednak nieuchwalonego), w którym czytamy: „*Republika francuska uroczystie wyrzeka się przyłączenia do swego terytorium obcych obszarów, chyba na mocy dobrowolnie powziętego życzenia większości mieszkańców i to tylko w tym wypadku, gdy obszary, które zdecydowały o takim przyłączeniu, nie były włączone do innego narodu w drodze umowy społecznej poprzednio dobrowolnie przyjętej*” [za: Z. Rotocki, *Opja...*, op.cit. s. 142]. Na temat praktyki francuskiej tego okresu – która nie do końca odpowiadała szczytnym celom głoszonym przez Rousseau i Mirabeau – zob. szerzej, A. Nussbaum, *A Concise History of the Law of Nations*, Nowy Jork 1950, s. 130 i n., także M. I. Torres-Cazorla, *La sucesión de estados y sus efectos sobre la nacionalidad de las personas físicas*, Malaga 2001, s. 107 i n.

⁸ M.in. ze względu na skutek prawny głosowania G. Scelle dzieli plebiscyty na „plebiscyty ratyfikujące” (przeprowadzane *ex post factum*, czyli w istocie tylko zatwierdzające wcześniejszą decyzję władcy), „plebiscyty determinujące” (rzeczywiście decydujące o losie terytorium), oraz „inicjatywy” (plebiscyty przeprowadzane spontanicznie przez ludność zamieszkującą sporne terytorium, manifestującą w ten sposób swoją wolę). Z kolei Z. Rotocki dzieli plebiscyty na te, w których ogólny wynik głosowania decyduje o przynależności obszaru plebiscytowego i takie, w których wynik głosowania ma stanowić jedynie

że jednym z najistotniejszych kryteriów jest sposób organizacji plebiscytu. Opierając się dziewiętnastowiecznej praktyce państw plebiscyty podzielić można na te, które organizowane były bez jakiegokolwiek kontroli międzynarodowej, oraz te, które zostały ogłoszone i przeprowadzone pod kontrolą międzynarodową. Różnica ta wynika bezpośrednio z podstawy prawnej, na jakiej plebiscyt był przeprowadzony. Co do zasady plebiscyty, które kontroli zewnętrznej nie podlegają, to plebiscyty przeprowadzane z inicjatywy samego państwa. Plebiscyty takie nie są przedmiotem żadnego porozumienia międzynarodowego, lecz organizowane są na podstawie aktów prawa wewnętrznego. Ze względu na skutki prawne, plebiscyt tego rodzaju ma charakter konsultacji i wynik jego może, lecz nie musi być wzięty pod uwagę⁹.

Natomiast wśród plebiscytów organizowanych pod kontrolą międzynarodową wskazać można również dwa typy: te plebiscyty, które podlegają kontroli wszystkich zainteresowanych państw¹⁰, oraz

wskazówkę przydatną do decydowania o losie terytorium. Por. szerzej G. Scelle, *Manuel du droit international public*, Paris 1948, s. 147 i n., także Z. Rotocki, *Opcja...*, op.cit. s. 152.

⁹ Doktryna francuska dzieli tego typu plebiscyty na tzw. *plébiscites de fait* oraz *plébiscites d'occupation*. *Plébiscites de fait* to plebiscyty organizowane przez samą zamieszkującą podlegające sukcesji terytorium ludność, która w ten sposób chce dać wyraz swojej zgodzie (lub niezgodzie) na planowaną sukcesję. Przykładem takich *plébiscites de fait* mogą być plebiscyty przeprowadzone w 1791 roku przed cesją Avignonu i hrabstwa Venaissin, dwóch posiadłości papieskich na rzecz Francji, a także plebiscyt przeprowadzony w 1905 roku w sprawie oddzielenia się Norwegii od Szwecji, czy też plebiscyt z 1918 roku zorganizowany przez mieszkańców Wysp Alandzkich w sprawie przyłączenia Wysp do Szwecji. Drugi wyróżniany typ, *plébiscite d'occupation*, to plebiscyt przeprowadzany przez mocarstwo okupacyjne na okupowanym terytorium, w sprawie przyłączenia go do terytorium okupanta. W doktrynie przeważnie odmawia się temu typowi plebiscytu jakiegokolwiek waloru jurydycznego. Por. szerzej o *plébiscite d'occupation* w: G. Guyomar, *La succession d'états et le respect de la volonté des populations*, *Revue Générale de Droit International Public*, Vol. LXVII (1963), s. 100 i n.

¹⁰ Przykładowo, w 1867 roku, w traktacie zawartym między Danią a USA w sprawie cesji wysp Św. Tomasza i Jana przewidziana była klauzula plebiscytowa, na mocy której w 1868 roku odbyło się głosowanie, nadzorowane przez komisję składającą się z komisarza duńskiego i dwóch przedstawicieli USA. Plebiscyt ten

te, które zorganizowane są pod auspicjami organizacji międzynarodowej, której zadaniem jest ogłoszenie plebiscytu i czuwanie nad jego prawidłowym przebiegiem¹¹. Niezależnie jednak od tego, jaki kształt przyjmowała kontrola międzynarodowa, cechą wspólną tego rodzaju plebiscytów było to, iż w każdym wypadku odbywały się one na podstawie umowy międzynarodowej, zawartej przez uczestniczące w sukcesji państwa¹².

jednak, mimo wyraźnych wyników nie miał mocy wiążącej, gdyż Senat USA nie ratyfikował umowy. Podobnie w 1877 roku na mocy traktatu zawartego między Szwecją a Francją, Szwecja przekazywała Francji wyspę Św. Bartłomieja pod warunkiem uzyskania wyraźniej zgody ludności. Głosowanie zostało przeprowadzone pod kontrolą urzędników szwedzkich, wzięła w nim udział cała populacja wyspy i jak podają źródła, za pozostaniem pod panowaniem szwedzkim nie głosował nikt.

¹¹ W tym trybie przeprowadzane były plebiscyty po I wojnie światowej, m.in. na terenie Górnego Śląska. Plebiscyt na Górnym Śląsku przeprowadzany był na podstawie art. 88 Traktatu Wersalskiego, który stanowił: „*W części Górnego Śląska mieszczącej się w opisanych niżej granicach, mieszkańcy zostaną wezwani do wypowiedzenia się w drodze głosowania, czy chcą przynależeć do Niemiec, czy do Polski*” [art. 88 ust. 1 Traktatu Pokojowego podpisanego dnia 28 czerwca 1919 roku w Wersalu, op.cit.]. Kontrolę międzynarodową spornego terytorium miała sprawować powołana zgodnie z ust. 2 art. 88 Międzynarodowa Komisja Sojuszniczej: „*Obszar plebiscytowy zostanie niezwłocznie przekazany pod zarządek Komisji Międzynarodowej, składającej się z czterech członków wyznaczonych przez następujące mocarstwa: Stany Zjednoczone, Francję, Wielką Brytanię i Włochy. Obszar ten będzie zajęty przez wojska należące do Sił Sprzymierzonych, a rząd Niemiecki podejmie się ułatwienia przerzucenia tychże sił na obszar Górnego Śląska*” [ibidem, art. 88 ust. 2]. Wybuchłe już po zawarciu Traktatu Wersalskiego I powstanie śląskie (16-26 sierpnia 1919) spowodowało objęcie obszaru plebiscytowego na Górnym Śląsku kontrolą Międzynarodowej Komisji Sojuszniczej i wprowadzenie anglo-francuskiego kontyngentu wojskowego w lutym 1920 roku. W plebiscycie przeprowadzonym 20 marca 1921 za Niemcami padło 706 tys. głosów (w tym prawie 200 tys. głosów Niemców sprowadzonych na Górny Śląsk specjalnie na okres plebiscytu), za Polską 479 tys. głosów. Wybuchłe w czerwcu 1921 roku III powstanie śląskie doprowadziło do zajęcia przez powstańców nieomal całego obszaru plebiscytowego, co miało wyraźny wpływ na decyzję Konferencji Ambasadorów w sprawie podziału Górnego Śląska zapadłą 20 października 1921 roku. Por. szerzej, C. Berezowski, *Komisja międzysojusznicza rządu i plebiscytu Górnego Śląska i jej działalność w świetle prawa publicznego*, Warszawa 1925.

¹² Przyjmuje się, że pierwszym plebiscytem przeprowadzonym na podstawie umowy międzynarodowej był plebiscyt dotyczący przejścia Nicei i Sabaudii spod panowania Sardyńskiego do Francji na podstawie traktatu podpisanego w Turynie

Jednak charakterystyczną cechą odróżniającą plebiscyt od wykonywania prawa opcji – o czym będzie mowa poniżej – jest to, że w każdym przypadku sukcesji państw konsultacje społeczne przeprowadzane są przed rzeczywistym przekazaniem władztwa nad danym terytorium państwu sukcesorowi i mogą – przynajmniej teoretycznie – wpływać na to, czy do sukcesji w ogóle dojdzie. Z natury swojej wyniki plebiscytu mają więc mieć charakter uprzedni w stosunku do rozstrzygnięć przyjmowanych przez zainteresowane państwa.

Plebiscyty organizowane w XIX i początkach XX wieku pozwoliły na sformułowanie współczesnej definicji tej instytucji. Plebiscyt jest to oświadczenie woli ludności zamieszkującej określone terytorium, wyrażone w drodze głosowania powszechnego, które dotyczy przyłączenia tego terytorium do innego istniejącego państwa, lub utworzenia na tym obszarze nowego państwa¹³.

Chociaż – jak wspomniano – plebiscyty cieszyły się wielką popularnością w XIX wieku, jednak ich ocena daleka była od

w 1860 roku. Art. 1 traktatu stanowił, iż cesja Nicei i Sabaudii dokona się „*bez stosowania przymusu wobec ludności*”, oraz że rządy francuski i włoski porozumieją się jak najszybciej w celu ustalenia wyrazu tek woli. W efekcie w kwietniu 1860 roku odbyły się plebiscyty w Nicei (15-16 kwietnia) i Sabaudii (22-24 kwietnia), w których większość mieszkańców opowiedziała się za przyłączeniem tych terytoriów do Francji.

¹³ Por. definicję L. Zieleniewskiego – „*Plebiscyt jest to oświadczenie woli wyrażone przez głosowanie ludności związanej z pewnym obszarem (zamieszkanie, a niekiedy urodzenie), wypowiedziane się za przyłączeniem tego obszaru do jednego z istniejących już państw lub za utworzeniem na tym obszarze odrębnego państwa*” [w: Z. Cybichowski (red.), *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. 2, Warszawa 1928, s. 612]. E.J. Osmańczyk podaje zbliżoną definicję plebiscytu: „*Plebiscyt jest to głosowanie powszechne ludności państwa lub określonego regionu w celu ustalenia jego statusu międzynarodowego*” [w: E.J. Osmańczyk, *Encyklopedia spraw międzynarodowych i ONZ*, Warszawa 1974, s. 2749]. Doktryna francuska przyjmuje nieco szerszą definicję plebiscytu, zaznaczając jednak, że decyzja ludności może dotyczyć również pozostania w granicach państwa poprzednika: „*Le plébiscite est un vote par lequel la population d'un territoire susceptible d'être cédé, annexé ou érigé en État nouveau accepte ou refuse le changement de souveraineté envisagé*” [G. Guymar, *Le respect...*, op.cit. s. 94].

pozytywnej. Podstawowym zarzutem wysuwany przeciwko tej instytucji jest jej wątpliwa wiarygodność. Nauka prawa międzynarodowego, krytykując praktykę przeprowadzanych ówczesnie plebiscytów, wielokrotnie wskazywała na nieprawidłowości w przeprowadzeniu głosowania, które dość poważnie wpływały na jego wynik i to niezależnie od tego, czy zastrzeżenia dotyczyły kręgu osób uprawnionych do głosowania¹⁴, czy też sposobu przeprowadzenia samego plebiscytu¹⁵. Kolejnym zarzutem było nadmierne upolitycznienie plebiscytów. Państwa zgadzały się na przeprowadzenie plebiscytu tylko wtedy, odpowiadało to ich interesowi, a wynik często i tak był z góry przesądzony, więc nie można było mówić o rzeczywistym

¹⁴ Najczęstszym cenzusem – poza oczywiście kryterium płci, wedle którego do głosowania uprawnieni byli wyłącznie mężczyźni – był cenzus majątkowy (od płacenia choćby niewielkiego podatku, do wykazania się całkiem pokaźnym majątkiem). W żadnym z przeprowadzonych w XIX wieku plebiscytów nie mieli prawa do głosowania cudzoziemcy zamieszkujący sporne terytorium, osoby chore umysłowo, ubezwłasnowolnione, oraz pozbawione praw publicznych prawomocnym wyrokiem sądu. Por. szerzej: S. Wambaugh, *La pratique...*, op.cit., s. 160 i n.

¹⁵ W plebiscytach doby Rewolucji Francuskiej głosowanie było jawne, a głosy zapisywane były w specjalnych rejestrach przez kontrolerów pod kierownictwem proboszczów miejscowych parafii. Wprowadzenie głosowania tajnego nie polepszyło sytuacji, do legendy przeszło pod tym względem głosowanie w plebiscycie dotyczącym włączenia Wysp Jońskich do Grecji (1864), w którym wyborcy, głosujący w głosowaniu tajnym, wrzucali karty wyborcze do dwóch urn, pomalowanych odpowiednio na białą (głosy na „tak”) i zieloną (głosy na „nie”). Spisy i listy wyborcze najczęściej sporządzane były przez urzędników municypalnych i miejscowych notabli. Innym problemem była obecność wojsk państw zainteresowanych na terytorium plebiscytowym. Warto też wspomnieć dyskusje i wątpliwości, jakie towarzyszyły plebiscytom przeprowadzanym na obszarze Górnego Śląska, a także Warmii i Mazur. Nic zatem dziwnego, że niektórzy autorzy wypowiadali się bardzo ostro przeciwko plebiscytom: „praktyka taka jest godna potępienia, ułatwia wywieranie wszelakiego nacisku, zarówno przez obietnice korzyści, jak i groźby, oraz uzasadnia potępienie, jakie historia wyraża wobec plebiscytów przeprowadzanych w takich warunkach” [M. Sibert, *Traité de droit international public : le droit de la paix*, Paryż 1951, s. 883]. Co do krytyki plebiscytów, zob. także K. Skubiszewski, *Aspekt prawny zagadnień polsko-niemieckich w Traktacie Wersalskim*, w: J. Pajewski (red.) *Problem polsko-niemiecki w Traktacie Wersalskim*, Poznań 1963, s. 343 i n.; J.M. Denquin, *Référendum et plébiscite: essai de théorie générale*, Paris 1976.

odzwierciedleniu woli ludności zamieszkującej podlegające sukcesji terytorium, a co za tym idzie padał koronny argument zwolenników plebiscytu o realizowaniu w drodze wykorzystania tego środka zasady samostanowienia narodów.

Doktryna prawa międzynarodowego zatem – wbrew stanowisku klasyków, którzy teoretycznie rozważali wyrażenie zgody przez ludność zamieszkującą cedowane terytorium jako niezbędną przesłankę ważności każdej sukcesji – powszechnie reprezentuje pogląd, iż plebiscyt, właśnie przez ową ambiwalentną wartość dotychczasowej praktyki państw, nie stał się w istocie instytucją powszechnego prawa zwyczajowego, a jego stosowanie:

„podyktowane było li tylko politycznym oportunizmem¹⁶”.

Najdobitniej pogląd ten wyraziła Międzynarodowa Komisja Prawników, która w 1920 roku wydawała opinię w sprawie Wysp Alandzkich. Komisja stwierdziła, iż:

„nie wystarczy, by jakaś zasada znalazła się w paru traktatach, by można było w niej widzieć zasadę prawa pozytywnego¹⁷”.

Ta negatywna ocena plebiscytu wpłynęła na odejście od dalszego wykorzystywania tego instrumentu w praktyce międzynarodowej, w istocie po II wojnie światowej do plebiscytów odwoływano się tylko w wyjątkowych okolicznościach¹⁸.

¹⁶ Por. Z. Rotocki, *Opja...*, op.cit. s. 153.

¹⁷ Opinia Międzynarodowej Komisji Prawników w sprawie Wysp Alandzkich z dnia 5 września 1920 roku, opubl. w *Journal officiel de la Société des Nations*, October 1920, Special Supplement nr 3.

¹⁸ Ostatnim przypadkiem rozpisania plebiscytu było przeprowadzenie w 2002 roku referendum dotyczącego wprowadzenia tzw. „łączonej suwerenności” (*„joint sovereignty”*) angielsko-hiszpańskiej na terytorium Gibraltaru. W głosowaniu, na

Niewątpliwie na tak niekorzystną ocenę plebiscytu w nauce prawa międzynarodowego wpłynęły warunki, w jakich (i na jakich) przeprowadzane były dziewiętnastowieczne plebiscyty. Niemniej wydaje się, że tak dobitne negowanie samej idei pytania ludności zamieszkującej terytorium, które podlegać miałyby ewentualnej sukcesji o opinię w sprawie preferowanej przynależności państwowej jest nieuzasadnione. Ze względu na uznaną w prawie międzynarodową zasadę samostanowienia narodów¹⁹, państwa muszą się liczyć z koniecznością uwzględnienia kolektywnej woli osób, które mogą być dotknięte skutkami sukcesji państw. W świetle opinii doradczej Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Sahary Zachodniej*²⁰, trzeba brać pod uwagę również ewentualne prawo ludności zamieszkującej część terytorium państwa do utworzenia własnego państwa. Oczywiście prawo to ustąpić musi przed zasadą nienaruszalności terytorialnej państw, lecz

pytanie „*Do you approve of the principle that Spain and the United Kingdom should share sovereignty over Gibraltar?*”, 98,7% Gibraltarczyków uprawnionych do głosowania odpowiedziało „nie”. Choć formalnie referendum nie miało mocy wiążącej, jednak w ocenie międzynarodowej wynik ten stanowi poważny cios dla Hiszpanii, która – scedowawszy Gibraltar na Wielką Brytanię kończącym wojnę o sukcesję hiszpańską Traktatem Utrechckim w 1713 roku – stara się bezskutecznie odzyskać to terytorium.

¹⁹ Znajdującą swe odbicie m.in. w art. 55 Karty Narodów Zjednoczonych, a także w Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, w której czytamy, iż: „*powstanie suwerennego i niepodległego państwa, swobodne stowarzyszenie się lub zjednoczenie się z niezależnym państwem bądź wystąpienie w jakiegokolwiek innej politycznej postaci swobodnie określonej przez lud, stanowią sposoby realizacji prawa samostanowienia przez ten lud (...). Każde państwo ma obowiązek powstrzymania się przed jakąkolwiek działalnością przymusową, która pozbawia, wyżej wspomniane przy rozwijaniu niniejszej zasady, ludy ich prawa do samostanowienia, wolności i niezależności. W ich działaniach przeciwdziałania się takim przymusowym działaniom dążeniu do korzystania z ich prawa do samostanowienia, ludy takie są uprawnione szukać poparcia i korzystać z niego zgodnie z celami i zasadami Karty*” [Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 2625(XXV), 24 października 1970, tekst polski w: K. Kocot, K. Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław 1978].

²⁰ Opinia z 16 października 1975 roku w sprawie Sahary Zachodniej, wydana na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, International Court of Justice Reports, 1975.

w sytuacji „planowanej” sukcesji państw można traktować tę okoliczność jako swego rodzaju „nadarzającą się okazję” do manifestacji prawa do samostanowienia, prowadzącej w efekcie do wykonania go i utworzenia nowego, niepodległego państwa.

Wydaje się, że konstrukcja plebiscytu spełnia warunki, jakie współczesne prawo międzynarodowe stawiałoby instrumentowi zapewniania zgodności sukcesji państw z przyjętymi zasadami zwyczajowymi, w szczególności z zasadą poszanowania woli osób, które mogą zostać dotknięte skutkami sukcesji państw. Ewentualna reaktywacja tej instytucji musiałaby się jednak wiązać z takim skonstruowaniem prawnego mechanizmu konkretnego plebiscytu oraz takim jego przeprowadzeniem, by nie budził on wątpliwości co do swojej legalności.

3. Opcja

O ile plebiscyt był – i jest – postrzegany jako emanacja zasady samostanowienia narodów, o tyle prawo opcji od początku niemal jest uważane za przejaw indywidualnej woli jednostki. Choć instytucja ta znana jest od czasów średniowiecznych, to szczególnego znaczenia nabrała ona wraz z rozwojem międzynarodowoprawnej ochrony praw człowieka, która podkreśla dodatkowo prawo jednostek do decydowania o własnej sytuacji prawnej, determinowanej przez posiadane przez nią obywatelstwo. Wywodząc się z metody podyktowanej egoistyczną chęcią suwerena zapewnienia jednowyznaniowości podległego mu państwa, przez stulecia opcja stała się najskuteczniejszym w prawie międzynarodowym narzędziem respektowania woli jednostek dotkniętych skutkami sukcesji państw.

Podobnie jak w przypadku plebiscytu, również prawo opcji swą dzisiejszą nazwę uzyskało dużo później²¹. W drodze ewolucji praktyki państw zmieniały się również przesłanki, jakie musiały być spełnione dla wykonania tego prawa, niemniej sama idea opcji pozostawała niezmienna. W 1934 roku Najwyższy Trybunał Administracyjny Czechosłowacji zdefiniował opcję jako:

„akt, przez który osoba korzystając z przyznanego jej prawa nabywa nowe obywatelstwo, zrzekając się jednocześnie obywatelstwa poprzedniego, wyłącznie na postawie swojej własnej woli, bez współdziałania, a czasem wbrew woli państwa, do którego dotychczas przynależała²²”.

Z kolei Europejska Komisja dla Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) przyjęła szerszą definicję opcji, rozumiejąc przez to pojęcie:

„prawo osób dotkniętych zmianami terytorialnymi do wyboru, poprzez złożenie odpowiedniej deklaracji, pomiędzy bądź obywatelstwem państwa sukcesora

²¹ J.L. Kunz podaje, że pierwszy raz pojęcie „opcja” pojawiło się dopiero w traktacie francusko-hiszpańskim z Elisson z 1785 roku, który w art. VII stanowił: „*Afin d'éviter tout préjudice aux sujets des deux souverains, il a été convenu qu'ils auront une entière liberté de rester sous la domination dans laquelle ils se trouvent, ou de passer dans celle du souverain dans le territoire duquel se trouveront leurs possessions. Pour l'option entre ces deux partis il leur sera accordé dix-huit mois de délai*” [J.L. Kunz, *Die Völkerrechtliche Option*, Wrocław 1925, s. 304]. W aneksie do *Die Völkerrechtliche Option* J.L. Kunz cytuje wszystkie klauzule opcyjne zawarte w traktatach międzynarodowych od 1667 roku.

²² Sprawa opcji (utrata obywatelstwa), *Annual digest and reports of public international law cases*, vol. VII (1933-1934), sprawa nr 114. Orzeczenie to jest cytowane także *in extenso* przez D.P. O'Connella w: D.P. O'Connell, *State Succession...*, op.cit., s.529.

i państwa poprzednika, bądź pomiędzy obywatelstwami wielu państw następców²³”.

Pojęcie opcji można więc ujmować dwojako, zarówno jako pozytywny wybór nowego obywatelstwa (a także możliwość wyboru jednego z wielu potencjalnych obywatelstw), jak i zrzeczenie się obywatelstwa nabytego *ex lege* i powrót do dotychczasowego obywatelstwa. Najogólniej rzecz biorąc, prawo opcji można zdefiniować zatem jako przyznane na podstawie umowy międzynarodowej, zawartej w związku ze zmianami terytorialnymi, prawo mieszkańców terytorium, którego zmiany te dotyczą, do dokonania wyboru między dotychczasowym obywatelstwem, a obywatelstwem państwa sukcesora²⁴.

Definicja proponowana przez Komisję Wenecką zwraca uwagę na wyróżnianie w doktrynie dwa typy opcji, opcję *sensu stricte* oraz opcję *sensu largo*. O opcji *sensu stricte* mówi się tylko wtedy, gdy jednostka uprawniona z tytułu prawa opcji może wybierać pomiędzy obywatelstwem państwa poprzednika, a obywatelstwem

²³ Definicja zawarta w Raporcie o konsekwencjach sukcesji państw w odniesieniu do obywatelstwa, przyjętego przez Europejską Komisję dla Demokracji Przez Prawo (European Commission for Democracy through Law) – Komisję Wenecką na jej 28 posiedzeniu plenarnym w dniach 13-14 września 1996 roku, Council of Europe document CDL-NAT (1996), opubl. w Council of Europe: Science and techniques od Democracy, 1998, nr 23, par. 87, s. 45.

²⁴ Por. w polskiej doktrynie prawa międzynarodowego definicje proponowane przez A. Klafkowskiego: „*Opcja w związku ze zmianą granic państwowych polega na zmianie obywatelstwa w tym sensie, że optant zrzeka się jednego obywatelstwa w celu uzyskania innego. Taka opcja odbywa się na podstawie umowy międzynarodowej (np. traktaty pokoju) i za zgodą rządów obu zainteresowanych państw*” [A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1964, s. 188]; Z. Rotockiego: „*Opcja jest to prawo przyznane na podstawie umowy międzynarodowej w związku ze zmianami terytorialnymi mieszkańcom terytorium odstępowanego, do dokonania wyboru w określonym terminie między dotychczasowym obywatelstwem a obywatelstwem nowego suwerena*” [Z. Rotocki, *Opcja...*, op.cit. s. 130, cytowany również przez W. Czaplińskiego, w: W. Czapliński, *Obywatelstwo...*, op.cit. s. 30]; J. Pieńkosa: „*Opcja jest wyborem jednego z dwóch potencjalnie posiadanych obywatelstw, który polega na zmianie obywatelstwa przez zrzeczenie się jednego z obywatelstw, w celu uzyskania innego*” [J. Pieńkos, *Prawo...*, op.cit., s. 193].

państwa sukcesora. Innymi słowy, jest to sytuacja, gdy państwo poprzednik przyznaje swoim „dotychczasowym” obywatelom, którzy nabyli obywatelstwo sukcesora na skutek sukcesji państw, prawo powrotu do swego obywatelstwa, a państwo sukcesor jednocześnie zapewnia im możliwość odrzucenia tego „nowego” obywatelstwa. Taka podwójna regulacja prawa opcji jest konieczna, gdyż, jeśli prawo opcji istniałoby tylko w porządku państwa sukcesora, a nie byłoby go w prawie państwa poprzednika, wtedy w istocie osoby zainteresowane mogłyby wybierać między obywatelstwem państwa następcy a bezpaństwowością, co byłoby oczywiście niedopuszczalne ze względu na wskazywane wcześniej zobowiązanie państw do unikania przypadków bezpaństwowości. Z tych samych względów podkreśla się, że gwarantowanie ludności zamieszkującej podlegające sukcesji terytorium możliwe jest tylko w tych przypadkach sukcesji, w których nie dochodzi do utraty państwowości przez państwo poprzednika. Jasnym jest bowiem – i o tym była już mowa – że nie jest możliwe istnienie obywatelstwa państwa, którego nie ma. Dlatego też o opcji *sensu stricte* można mówić wyłącznie w tych typach sukcesji, gdy jednostka ma realną możliwość powrotu do obywatelstwa państwa poprzednika. Będą to więc przypadki secesji terytorium, powstania nowego państwa niepodległego z dotychczasowego terytorium zależnego, oraz – w praktyce najczęstszy – przypadek cesji terytorium.

Natomiast opcją *sensu largo* nazywa się sytuację, gdy jednostka ma możliwość wyboru nie pomiędzy obywatelstwem państwa poprzednika a państwa sukcesora, lecz pomiędzy konkurującymi obywatelstwami państw sukcesorów. Jest to więc przypadek szerszy z tego względu, że można mówić o opcji również w tych przypadkach sukcesji, w których państwo poprzednik zanika, a powstający w jego miejsce państwa sukcesorzy gwarantują jednostce możliwość nabycia swojego obywatelstwa, warunkując owo nabycie złożeniem przez uprawnioną osobę odpowiedniego oświadczenia woli. W istocie jednak opcja *sensu largo* przysługiwała

będzie wyłącznie w przypadku rozpadu państwa poprzednika i powstania na jego miejscu dwóch lub więcej państw sukcesorów. W przypadku zjednoczenia państw opcja nie będzie bowiem dopuszczalna z tego względu, że – po powstaniu jednego państwa sukcesora – jednostka nie będzie miała realnego wyboru między konkurującymi obywatelstwami.

Wszystkie proponowane definicje opcji wskazują na pewne podstawowe przesłanki, które w każdym przypadku determinują uprawnienie wynikające z traktatu jako prawo opcji. Przesłankami tymi są: zagwarantowanie tego prawa w umowie międzynarodowej, oraz, co za tym idzie, ograniczenie zakresu podmiotowego prawa opcji do osób objętych dyspozycją traktatu dotyczącej zmiany obywatelstwa, jednostronne oświadczenie woli osoby uprawnionej, oraz wskazany termin, po upływie którego prawo to wygasa. Przesłanki te składają się na obecny kształt instytucji prawnej, wypracowanej w drodze wielowiekowej praktyki państw.

Rozdział II

Prawo opcji w praktyce państw

1. Opcja dawnego typu

Postanowienia, które można uznać za pierwowzory opcji pojawiły się we wczesnym średniowieczu i były to zazwyczaj umowy gwarantujące życie mieszkańców broniących się twierdz lub miast²⁵. Wcześniej, w okresie starożytnym, los mieszkańców zawojowanego terytorium był całkowicie zależny od zwycięzców²⁶, zaś stosunki feudalne – przyjmując, zwłaszcza w późniejszym okresie, konstrukcję *glebae adscripti* – sankcjonowały zasadę, iż mieszkańcy danego terytorium, dzieląc jego los, przechodzili pod zwierzchnictwo nowego suwerena jako jego przynależność terytorialna. Na tym tle za niezwykle postępowe uznać należy postanowienia zawarte w traktacie pokojowym zawartym w Brześciu Kujawskim pomiędzy Polską a Państwem Zakonnym w 1435 roku, na mocy których:

²⁵ Historycy określają postanowienia takie mianem “klauzul amnestyjnych”. Pierwsze przykłady takich rozstrzygnięć pochodzą jeszcze z czasów Karola Wielkiego i Fryderyka I Barbarossy, potem przyjmowane były one dość powszechnie w czasie wojny stuletniej (1337-1453). Por. szerzej, P.F. Simon, *La clause d'amnistie dans les traités de paix*, *Revue Générale de Droit International Public*, 1919, s. 244 i n.

²⁶ Ponieważ ani Grecy, ani Rzymianie do ery pryncypatu nie nadawali swojego obywatelstwa ludom podbitym, mężczyźni najczęściej mordowano, a kobiety i dzieci zabierano do miasta i czyniono niewolnikami. Praktyka starożytnego Rzymu zmieniła się w okresie republiki, gdy nadawano im status *peregrini dediticii*, zaś w czasach pryncypatu, podbitym ludom zaczęto nadawać obywatelstwo rzymskie (początkowo tzw. *civitas sine suffragio*).

„jeśli jakiś poddany z ziem lub lenn naszych na ziemię zakonne jako mieszkaniec się przeniesie, swobodnym być może i wolnym odejść, uprzednio dobra swoje sprzedawszy, lub rozdysponowawszy nimi podobnie zgodnie z wolną wolą, z wyjątkiem osób, co do których istnieją przeszkody lub aresztowanie²⁷”.

Podobne klauzule pojawiały się również w innych traktatach²⁸, weszły jednak do powszechnej praktyki państw dopiero dwa stulecia później.

Pierwszą instytucją polegającą na daniu jednostkom możliwości wyboru między przejściem pod władzę nowego suwerena, a pozostaniu przy poprzedniej przynależności było wykształcone w XVI wieku tzw. *beneficium emigrandi*. Było to prawo opuszczenia obszaru, który na skutek zmian terytorialnych przeszedł pod zwierzchnictwo władcy wyznającego inną religię. *Beneficium emigrandi* było więc sposobem zapewnienia wolności religijnej w sytuacji, gdy – na mocy pokoju Augsburskiego²⁹ – mieszkańcy terytorium zobowiązani byli wyznawać tę samą religię, co panujący, zgodnie z maksymą *cuius regio, eius religio*. Początkowo

²⁷ “*Si aliquis subditorum de terris aut dominiis nostris ad terras ordinis ratione incolatus se transferre, licite poterit, et libere recedere absque quovis impedimento aut arresto personae, et bona sua vendere aut de eis disponere juxta beneplacitum liberae voluntatis*” [Traktat polsko-krzyżacki zawarty 31 grudnia 1435 roku w Brześciu Kujawskim, łaciński tekst traktatu cytowany w: Z. Rotocki, *Opja...*, op.cit. s. 125].

²⁸ M.in. w pokoju pirenejskim, zawartym w 1659 roku pomiędzy Hiszpanią a Francją, na mocy którego Katalonia została podzielona między Kastylię a Francję. Traktat ten przewidywał możliwość opuszczenia przekazywanych Francji terenów Artois i Roussillon, ale korzystający z niej musieli sprzedać swoje nieruchomości i opłacić podatek za opuszczenie kraju (tzw. *gabella emigrationis*).

²⁹ Pokoju zawartego 25 września 1555 roku między cesarzem Karolem V a protestanckimi książętami Rzeszy w Augsburgu, kończącego drugą wojnę religijną, toczącą się w latach 1552-1555. Stwierdzając zasadę *cuius regio, eius religio* przewidywał współistnienie obok siebie katolicyzmu i luteranizmu, przez co uznawany jest za wyraz tolerancji wyznaniowej, mimo że w praktyce zmuszał o przyjęcia, zależnie od woli miejscowego władcy, jednej z uprawnionych religii.

więc możliwość wypowiedzenia się odnośnie przynależności terytorialnej wiązała się z religią³⁰, co jest o tyle zrozumiałe, że w tym okresie więź obywatelstwa w dzisiejszym rozumieniu nie istniała.

Powszechnie przyjmuje się, że pierwszą klauzulą opcyjną był akt kapitulacji miasta Arras z 1640 roku, dający mieszkańcom możliwość zachowania swej dawnej przynależności państwowej pod warunkiem opuszczenia miasta³¹, zaś w dokumencie międzynarodowym po raz pierwszy pojawia się klauzula tego typu w traktacie zawartym w dniach 21-31 lipca 1667 roku w Bredzie pomiędzy Karolem II Angielskim a Ludwikiem XIV. Art. XI wspomnianego traktatu stanowił:

„jeśli którykolwiek z mieszkańców krainy nazywanej Akadą wolałby przejść pod panowanie Króla Angielskiego, będzie mógł terytorium ono opuścić w ciągu roku od jego faktycznego przekazania, pod warunkiem wszakże sprzedania swoich nieruchomości, pól i ziem, niewolników i w ogólności wszelkiej swojej własności, ruchomej i nieruchomej, lub rozporządzić nimi inaczej wedle swej woli i uznania³²”

Postanowienie to oddaje istotę opcji dawnego typu – wiązała się ona nierozdzielnie z koniecznością opuszczenia cedowanego terytorium, z czym z kolei łączył się obowiązek

³⁰ Kulminacją tego procesu było zawarcie w klauzul zezwalających na *beneficium emigrandi* w Traktatach Westfalskich z 1648 roku, przyznających wszystkim poddanym obu wyznań (tj. katolickiego i protestanckiego) prawo do wywiezienia majątku i swobodnej emigracji ze względu na wyznanie w przeciągu 3 do 5 lat. Por. szerzej, J.L. Kunz, *L'Option de Nationalité*, Recueil des cours de L'Académie de Droit International 1931, s. 113 i n.

³¹ Por. J. L. Kunz, *Die Völkerrechtliche...*, op.cit. s. 33. W praktyce, jak słusznie podkreśla Z. Rotocki, postanowienia takie zdarzały się już wcześniej.

³² Traktat zawarty dnia 21-31 lipca 1667 roku w Bredzie, teksty klauzul opcyjnych z lat 1667-1918 zebrał J.L. Kunz w *Die Völkerrechtliche...*, op.cit., s. 301 i n.

wyprzedania majątku z terytorium tym związanego, przede wszystkim ze sprzedażą nieruchomości³³. Niektóre traktaty przewidywały również ograniczenia w wysokości majątku ruchomego, który osoba emigrująca mogła ze sobą wywieźć, a niektóre – jak wspomniany wcześniej traktat pirenejski z 1659 roku – ustanawiał opłatę, jaką musiał uiścić każdy, kto chciał pozostać lojalny poprzedniemu władcy.

Klauzula opcji dawnego typu była więc tylko prawem do emigracji przy powszechnie akceptowanej zasadzie, że zmiana suwerena pociąga za sobą zmianę poddaństwa, przy czym prawo do emigracji było przyznawane, jak to przyznawały same traktaty:

³³ Postanowienia analogiczne do klauzuli opcyjnej z Traktatu z Bredy zawierały m.in. Traktat z Ryswick, zawarty 20 października 1697 między Rzeszą Niemiecką a Francją o cesji Strasbourga: "*Liberum maneat omnibus et singulis eius Urbis et appertinentiarum Incolis, cuiuscumque conditionis sint, que emigrare voluerint, inde domicilium alia, quocunque libuerit, una cum mobilibus bonis sine ullo impedimento, detractone aut exactione, intra annum a ratihabita Pace transferre, immobilia vero aut vendere, aut retinere, et per se, vel per alios administrare*" [ibidem, s. 302, par. 2]; Traktat pokojowy zawarty w Utrechcie 11 kwietnia 1713 roku pomiędzy Ludwikiem XIV a Anną Angielską: „*Il a esté expressement convenu que dans tous les lieux et Colonies qui doivent estre cedées ou restituées en vertu de ce Traité par le Roy T.C. les Sujets dud. Roy auront la liberte de se retirer ailleurs dans l'espace d'un an avec lous leurs effets mobiliaries qu'ils pourront transporter ou il leur pleira*” [ibidem, s. 302, par. 3]. Także w Protokole dodatkowym do Traktatu Warszawskiego z 16 marca 1775 zawartego między Królem Rzeczypospolitej a Cesarzową Marią Teresą, zatwierdzającym I rozbiór Polski, w art. III zawarta była klauzula opcyjna: „*Wolno będzie każdemu szlacheckiego lub mieyskiego stanu obywatelowi, y poddanemu Rzpltey Polskiej przenieść się do Stanow Nayiasniejszey Cesarzowny Ieymci Krolony Węgierskiej y Czeskiej, y wzaiemnie nowym poddanym wolnym Cesarzowny Krolony Ieymości założyć sobie mieszkanie w Stanach Rzpltey, y sprzedać dobra swoje w przeciagu lat sześciu, rachuiąc od daty terażniejszego aktu, bez obowiązku płacenia, y zostawienia w kraini części iakiey sprzedanego majątku. Z tym wszystkim ci, którzy się będą chcieli przenieść z iednego krainu do drugiego, powinni będą nprzód uspokoić dlugi y pretensye, ktoreby się do nich znalazły w krainu, z którego się wynoszą, pod karą zatrzymania y zaaresztowania onychże prze zwierzchność mieysca, w ktorem mieszkali.*” [Traktaty polsko-austriackie dotyczące I rozbioru, zawarte w Warszawie 18 września 1773 i 16 marca 1775 roku, tekst (wraz z fotografią oryginału) dostępny na <http://dziedzictwo.polska.pl/files/Traktaty_rozbiorowe_1773_1775.pdf?file_id=199624>, zachowano pisownię oryginału].

„dla uniknięcia uprzedzeń do poddanych drugiego suwerena³⁴”.

Emigracja była zawsze dobrowolna, ale musiała być rzeczywista i dokonana w określonym terminie³⁵. Natomiast – i to jest charakterystyczne dla pierwszej fazy funkcjonowania opcji dawnego typu – nie rozstrzygała ona o obywatelstwie optanta.

Dopiero w erze wielkich rewolucji końca wieku osiemnastego, gdy nowa filozofia państwa i ustroju przyniosła polityczne zwycięstwo obywatela i rozpoczęło się kształtowanie współczesnego rozumienia tej instytucji zaczęto mówić nie o przynależności państwowej osoby fizycznej, ale o obywatelstwie jednostki, które mogło, lecz nie musiało zmieniać się wraz z następującymi zmianami terytorialnymi.

Chociaż zmiana myślenia o statusie jednostki w państwie spowodowała zmianę terminologiczną i w klauzulach opcyjnych zaczęto mówić o obywatelstwie jednostki, to w istocie w XIX wieku nadal przyjmowano, że jeśli opcja ma być wiążąca dla państwa sukcesora, musi pociągać za sobą emigrację z cedowanego terytorium³⁶. Ponadto niektóre traktaty przewidywały dodatkowy

³⁴ Por. cytowane powyżej (przypis 21) postanowienie traktatu francusko-hiszpańskiego z Elisson (1785).

³⁵ Najpopularniejszym terminem był okres jednego roku. Taki termin ustanawiał wspomniany już Traktat z Bredy (1667), jeden rok przewidziano także w Traktacie z Ryswick (1697), w Traktacie Utrechckim (1713). Inne terminy znane w praktyce to dwa lata (Traktat z Hubertusburg z 1763 roku o cesjach terytorialnych na rzecz Prus), pięć lat (Traktat Wroclawski z 1742 roku w sprawie wymiany terytoriów między Prusami i Węgrami), czy nawet sześć lat (Traktat rosyjsko-turecki z Kuczuk-Kainardzi z 1774 roku, Traktat rozbiorowy z Austrią z 1775 roku).

³⁶ Poza cytowanymi wyżej przykładami, obowiązek opuszczenia terytorium podlegającego sukcesji państw przewidziany był również m.in. w traktacie z Campo Formio z 1797 roku o cesji terytoriów między Austrią i Francją, traktacie z 1798 roku o aneksji Genewy i Miluzy, traktacie o sprzedaży Stanom Zjednoczonym Luizjany (1803), traktacie z Friedrichshamn z 1809 o cesji terytoriów między Prusami a Szwecją, Traktacie Waszyngtońskim o sprzedaży

obowiązek złożenia deklaracji w przewidzianej formie przed wskazanym organem administracji³⁷.

Niektórzy autorzy³⁸ sugerują, że nakaz emigracji ma na celu zapobieżenie opcjom *fraudem legis*, czyli dokonywanych tylko dla pozoru, bez rzeczywistej więzi z państwem, którego obywatelstwo się wybiera. Wydaje się jednak, że w większości przypadków nakaz opuszczenia terytorium państwa spowodowany był rosnącymi nastrojami nacjonalistycznymi. Państwa niechętnie tolerowały na swoim terytorium większe grupy cudzoziemców, taktując ich jako potencjalne źródło problemów religijnych czy etnicznych. Dlatego też – pozostawiając możliwość wyboru dotychczasowego obywatelstwa – uzależniano jego skuteczność od faktycznej zmiany miejsca zamieszkania i powrotu na terytorium państwa, którego obywatelstwo jednostka posiadała. Przykładem takich postanowień jest art. 2 Traktatu pokoju zawartego w dniu 10 maja 1871 roku między Cesarstwem Niemieckim a Francją we Frankfurcie:

„Poddani francuscy pochodzący z terytoriów odstąpionych, zamieszkali obecnie na tych terytoriach, chcący zachować obywatelstwo francuskie, będą mieli prawo do dnia 1 października 1872 roku w drodze uprzedniego oświadczenia przedłożonego władzy kompetentnej, przenieść swoje miejsce zamieszkania do Francji i osiedlić się tam na stałe. Na prawo to nie mogą

Stanom Zjednoczonym Florydy (1819), Traktacie Konstantynopolińskim o niepodległości Grecji (1830), a także Traktacie Turyńskim z 1860 o cesji Nicei i Sabaudii.

³⁷ Pierwszym traktatem, który przewidywał złożenie deklaracji przed właściwym organem był Traktat belgijsko-holenderski zawarty w Londynie 19 kwietnia 1839 roku o niepodległości Belgii.

³⁸ M.in. J.L. Kunz, ale także R. Graupner, H.A. Wilkinson, S. Kodź i do pewnego stopnia także Z. Rotocki, zob. odpowiednio J.L. Kunz, *L'Option...*, op.cit. s. 156; R. Graupner, *Nationality...*, op.cit., s. 109 i n.; H.A. Wilkinson, *American Doctrine of State Succession*, Baltimore 1934, s. 60, S. Kodź, *Zasada narodowości w prawie międzynarodowym*, Wilno 1932, s. 43; Z. Rotocki, *Opcja...*, op.cit., s. 125 i n.

mieć wpływu ustawy o służbie wojskowej i zachowają oni swoje obywatelstwo francuskie. Będą mogli zachować swoje nieruchomości położone na terytorium przyłączanym do Niemiec³⁹”.

Innym przykładem klauzuli opcyjnej przewidującym emigrację jako warunek *sine qua non* pozostania przy obywatelstwie państwa poprzednika, jest wspomniany już wcześniej art. III traktatu z 1867 roku o sprzedaży Alaski:

„Mieszkańcy cedowanego terytorium, zgodnie z własnym wyborem, zachowując swoją przyrodzoną więź, mogą powrócić do Rosji przez okres trzech lat; jeśli jednak wolą pozostać na cedowanym terytorium, będą – z wyjątkiem niecywilizowanych plemion tubylczych – cieszyli się pełnią praw i przywilejów obywateli Stanów Zjednoczonych, korzystając z ochrony w odniesieniu do wolności osobistej, majątku i religii. Niecywilizowane plemiona tubylcze będą zaś podlegały takim ustawom i rozporządzeniom, jakie Stany Zjednoczone, od czasu do czasu, przyjmują w odniesieniu do rdzennych plemion zamieszkujących ich terytorium⁴⁰”.

Cechą charakterystyczną dla wszystkich klauzul opcyjnych jest wyznaczenie terminu, w jakim jednostka musi złożyć oświadczenie woli o wyborze obywatelstwa państwa poprzednika

³⁹ Art. 2 Traktatu pokoju zawartego w dniu 10 maja 1871 roku między Cesarstwem Niemieckim a Francją we Frankfurcie (kończącym wojnę francusko-pruską lat 1870-1871, tekst oryginalny dostępny na <<http://www.chez.com/gander/traite-de-francfort.htm>>, tekst polski opubl. w L. Gelberg, *Prawo...*, op.cit. ss. 115-116.

⁴⁰ Art. III, *Treaty concerning the Cession of the Russian Possessions in North America by his Majesty the Emperor of all the Russias to the United States of America* zawarty 30 marca 1867 roku, op.cit.

oraz – jeśli wynika to z traktatu – musi opuścić terytorium podlegające sukcesji państw. Termin ten waha się od roku do pięciu lat⁴¹, co wydaje się rozwiązaniem rozsądnym, z jednej strony daje bowiem możliwość podjęcia wszelkich niezbędnych kroków w celu zapewnienia sobie egzystencji po przeniesieniu się na terytorium państwa, za nabyciem obywatelstwa którego jednostka optuje, a z drugiej strony też przesadne wydłużanie tego terminu nie jest celowe ze względu na stan niepewności, jaki do pewnego stopnia prawo opcji kreuje – zarówno jednostka, jak i państwo, do chwili podjęcia przez nią ostatecznej decyzji o wyborze obywatelstwa, nie mają pełnej swobody działania i muszą liczyć się z różnego rodzaju niedogodnościami. Zatem w interesie jednej jak i drugiej strony jest jak najszybsze ustalenie obywatelstwa osoby uprawnionej do dokonania wyboru. Milczenie (bądź bierność) uprawnionego do wykonania prawa opcji uznaje się za zgodę na nabycie obywatelstwa nowego suwerena.

W literaturze zauważa się, że jeżeli nawet wykonanie prawa opcji na rzecz obywatelstwa państwa poprzednika wiąże się z koniecznością emigracji, nic nie stoi na przeszkodzie, by osoba taka powróciła na terytorium, które opuściła w związku z wykonaniem prawa opcji już jako cudzoziemiec. Tę kwestię reguluje wyłącznie prawo państwa następcy.

2. Opcja nowożytna

Jako cezurę ustalającą granicę między opcją dawnego typu a opcją nowożytną w literaturze przedmiotu zwykło się przyjmować

⁴¹ Por. przypis 35.

za J.L. Kunzem⁴² rok 1839 i zawarcie traktatu londyńskiego między Belgią a Holandią z 19 kwietnia 1839 roku. Znaczenie, jakie przypisuje się temu traktatowi wiąże się przede wszystkim z faktem, że był to pierwszy traktat, który mówił o obywatelstwie osób zamieszkujących terytorium podległe sukcesji państw. W ujęciu tym różnica między opcją dawnego typu a opcją nowożytną sprowadza się do zmiany „poddaństwa” w „obywatelstwo”, klauzula opcyjna w swojej wersji nowożytnej mówi już *expressis verbis* o obywatelstwie mieszkańców podlegającego sukcesji terytorium.

Wydaje się jednak, że zdecydowanie ważniejsza zmiana jakościowa w samej konstrukcji prawa opcji miała miejsce dopiero w momencie, gdy za warunek *sine qua non* wykonania prawa opcji przestano uważać konieczność opuszczenia dotychczas zamieszkiwanego terytorium. Była to niewątpliwie prawdziwa rewolucja w stosunku do dotychczasowego myślenia o opcji, gdzie ceną za utrzymanie związków z dotychczasowym suwerenem było opuszczenie terytorium, z którym niejednokrotnie wiązały jednostkę nie tylko więzy urodzenia, ale – posługując się terminologią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości – także *fakt przywiązania, efektywności bytu i uczuć*. Możliwość pozostania przy obywatelstwie państwa poprzednika, przy jednoczesnym dalszym zamieszkiwaniu na terytorium przechodzącym pod jurysdykcję państwa sukcesora jest w istocie zaakceptowaniem przez państwa legalnego (i uzasadnionego) przebywania na jego terytorium większej liczby cudzoziemców. Dowodzi też temu, że państwa przełamały w ten sposób dominujące w wieku XIX tendencje nacjonalistyczne.

Pierwszym traktatem, który uniezależnił możliwość pozostania przy obywatelstwie państwa poprzednika od konieczności emigracji z podlegającego sukcesji terytorium był

⁴² Por. J.L. Kunz, *L'Option ...*, op.cit., s. 114 i n., za nim Z. Rotocki, *Opcja ...*, op.cit., s. 124.

Traktat z Guadalupe-Hidalgo, zawarty 2 lutego 1848 roku między USA a Meksykiem:

„Meksykanie obecnie zamieszkali na terytorium poprzednio należącym do Meksyku, a który z tą chwilą przechodzi w granice Stanów Zjednoczonych określone niniejszym traktatem, mogą pozostać w miejscu obecnego zamieszkania lub przenieść się w każdym czasie do Republiki Meksyku zachowując majątek posiadany na opisanym terytorium, lub zbywając go i zabierając dochód w ten sposób otrzymany, bez konieczności zapłaty jakiegokolwiek podatku czy daniny z tego tytułu.

Osoby, które wolą pozostać na opisanym terytorium, mogą albo pozostać przy tytule i prawach obywatela Meksyku, albo nabyć tytuł i prawa obywatela Stanów Zjednoczonych. Ale zobowiązani są dokonać wyboru w ciągu roku od daty wymiany dokumentów ratyfikacji niniejszego traktatu. Osoby, które pozostaną na opisanym terytorium po upływie tego terminu i nie złożą oświadczenia woli o utrzymaniu obywatelstwa Meksyku, zostaną uznane za obywateli Stanów Zjednoczonych⁴³”.

Postanowienie art. VIII zawiera wszystkie przesłanki charakterystyczne dla opcji nowożytnej – pozostawia mieszkańcom cedowanego terytorium możliwość bądź opuszczenia go, bądź dalszego zamieszkiwania, niezależnie od tego, czy nabędą obywatelstwo amerykańskie, czy pozostaną przy obywatelstwie

⁴³ Art. 8 Traktatu pomiędzy USA a Meksykiem o pokoju, przyjaźni, granicach i rozstrzygnięciu sporów, zawartego 2 lutego 1848 roku w Guadalupe-Hidalgo (w części dotyczącej cesji na rzecz Stanów Zjednoczonych dzisiejszych stanów Kalifornia, Nevada i Utah, a także części stanów Kolorado, Arizony, Nowego Meksyku i Wyoming, łącznie niemal półtora miliona km²), tekst angielski dostępny na <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/mexico/guadhida.htm#art8>>.

meksykańskim, zaś w przypadku opuszczenia terytorium nie tracą oni własności nieruchomości pozostawionych w Stanach Zjednoczonych. Przyjmuje również, w braku oświadczenia woli osoby uprawnionej, domniemanie nabycia przez nią obywatelstwa państwa sukcesora⁴⁴.

Rozwiązanie takie jest oczywiście korzystniejsze dla osób zamieszkujących terytorium, którego dotyczy sukcesja, w szczególności nie wiąże się z dramatem opuszczenia terytorium, z którym łączą je więzy urodzenia lub aktywności życiowej. Pozwalając jednocześnie zachować dotychczasowe obywatelstwo państwa poprzednika, w pewnym stopniu uniezależnia decyzję o wyborze obywatelstwa od czynników ekonomicznych, takich jak obawa o sytuację materialną po przymusowej emigracji, przystosowanie się do nowego sąsiedztwa itp. Oczywiście jednostki muszą liczyć się ze zmianą swojej sytuacji prawnej – miast obywateli stają się oni cudzoziemcami – niemniej pewność sytuacji ekonomicznej ułatwia w wielu wypadkach decyzję o wyborze państwa, z którym jednostka czuje się związana, co w pewnym sensie potwierdza filozoficzną wizję dobrowolności obywatelstwa.

Oczywiście wprowadzenie opcji nowego typu nie oznaczało całkowitego odejścia od koncepcji obligatoryjnej emigracji z podlegającego sukcesji terytorium. Państwa wciąż miały pełną swobodę takiej regulacji opcji, jaką uznawały za dla siebie najkorzystniejszą, niemniej wymóg opuszczenia terytorium w skutek wykonania prawa opcji pojawiał się w dokumentach międzynarodowych coraz rzadziej. Co więcej, w porozumieniach ustalających nową mapę polityczną Europy po Wielkiej Wojnie lat

⁴⁴ Podobne postanowienia zawierały również traktaty, na podstawie których niepodległość uzyskiwały posiadłości hiszpańskie w Ameryce Południowej, m. in. Argentyna (1859 i 1863), Kolumbia i Wenezuela (1845), Nikaragua (1850). Poddani hiszpańscy mogli pozostać przy swoim dotychczasowym obywatelstwie, bez konieczności opuszczenia terytorium byłej kolonii. Por. szerzej o procesie emancypacji hiszpańskojęzycznych państw południowoamerykańskich, M.I. Torres-Cazorla, *La sucesión...*, op.cit. s. 112 i n.

1914-1918, niezależnie od prób rozstrzygnięcia niektórych kwestii terytorialnych w drodze plebiscytów, to właśnie opcja nowego typu stanowiła podstawową metodę zapewniania poszanowania woli osób zainteresowanych.

Traktat Wersalski z 28 czerwca 1919 roku przewidywał „klasyczną” opcję, opartą na miejscu stałego zamieszkania, jako podstawowym kryterium wskazania kręgu osób, którym przysługuje prawo. W art. 91 traktat ten stanowił:

„Obywatele niemieccy, mający stałe miejsce zamieszkania (*domiciliés*) na terytoriach uznanych ostatecznie za część Polski, nabędą z samego prawa obywatelstwo polskie z wykluczeniem obywatelstwa niemieckiego.

W przeciągu dwu lat od daty uprawomocnienia się niniejszego traktatu obywatele niemieccy, w wieku powyżej lat 18, mający stałe miejsce zamieszkania na terytoriach uznanych za część Polski, będą mieli prawo wyboru (opcji) na rzecz obywatelstwa niemieckiego.

Polacy, obywatele niemieccy, mający ukończonych lat 18 i posiadający stałe miejsce zamieszkania w Niemczech, będą mieli także prawo wyboru na rzecz obywatelstwa polskiego.

Wszystkie osoby, które skorzystają z przewidzianego wyżej prawa wyboru, będą mogły w przeciągu następnych 12 miesięcy przenieść się do państwa, na rzecz którego dokonały wyboru.

Będą one miały prawo zachować majątek nieruchomy posiadany na terytorium drugiego państwa, w którym miały miejsce stałego zamieszkania przed dokonaniem wyboru.

Będą one mogły wywieźć bez cla swój majątek ruchomy wszelkiego rodzaju do kraju, na którego rzecz dokonały wyboru, i będą wolne od wszystkich poborów za opuszczenie kraju lub opłat, jeśli one istnieją⁴⁵”.

Traktat – podobnie jak wcześniej wspomniane dokumenty – odszedł więc od wymogu emigracji z cedowanego terytorium przez optantów, którzy zdecydowali się pozostać przy poprzednim obywatelstwie. Stanowił tylko, że osoby takie mogą, lecz nie muszą emigrować⁴⁶.

Nieco odmienną regulację przyjęto w pozostałych traktatach pokojowych zawartych po I wojnie światowej. Traktaty te wprowadziły nowy typ opcji, opartej na nowym kryterium, jakim było pochodzenie narodowościowe i etniczne osób uprawnionych do optowania. Od tego kryterium wywodzi się też nazwa tego typu opcji – opcja etniczna. Przykładem może być art. 80 Traktatu z Saint-Germain en Laye, który stanowi:

„Osoby posiadające prawo obywatelstwa na terytorium stanowiącym dawną Monarchię Austro-Węgierską i różniące się narodowością i językiem od większości ludności na tym terytorium, mogą w terminie sześciu

⁴⁵ Traktat pokoju między Mocarstwami Sprzymierzonymi i Niemcami, podpisany w Wersalu 28 czerwca 1919 roku, op.cit. ss. 245-247.

⁴⁶ Kwestia ta stała się potem przedmiotem sporu między Polską a Niemcami, gdy strona polska nalegała na opuszczenie terytorium przez mieszkańców Górnego Śląska, którzy wybrali obywatelstwo niemieckie. Spór został oddany pod rozstrzygnięcie arbitrażowe. Arbiter Kaekenbeeck uznał, że państwo sukcesor ma prawo żądać opuszczenia swojego terytorium przez osoby, które odmówiły nabycia jego obywatelstwa. Powołał się przy tym na dotychczasowe postanowienia klauzul opcyjnych, które *explicite* stanowiły, że takie osoby mają opuścić cedowane terytorium. Pozbawienie państwa sukcesora tego prawa ma charakter wyjątkowy i jako takie nie może być domniemywane, lecz wyraźnie wynikać z traktatu, jednakże stwierdził, że fakt nieopuszczenia terytorium w oznaczonym terminie nie wpływał na ważność opcji.

miesiący od wejścia w życie niniejszego traktatu optować na rzecz obywatelstwa Austrii, Włoch, Polski, Rumunii, Państwa Serbsko-Chorwacko-Słoweńskiego oraz Czechosłowacji, jeśli większość ludności zamieszkałem w tym państwie należy do tej samej narodowości i posługuje się tym samym językiem, jak osoba wykonująca prawo opcji⁴⁷”.

W każdym jednak wypadku – niezależnie, czy przy zastosowaniu kryterium narodowościowego, czy popularniejszego i starszego kryterium domicylu, istotą prawa opcji jest akt jednostronny optanta, niewymagający ze strony państwa żadnego działania⁴⁸.

Podkreślić należy jeszcze jedną różnicę, jaką wprowadziła zmiana charakteru opcji. W opcji dawnego typu nie wymagano urzędowej deklaracji woli i wystarczał tylko fakt opuszczenia

⁴⁷ Traktat zawarty 10 września 1919 roku w Saint Germain-en-Laye między Aliantami a Austrią, op.cit. art. 80. (Co ciekawe, na określenie pojęcia „narodowości” traktat używał pojęcia „rasy” – „race”, jednak wydaje się, że zastosowany przekład jest właściwszy.) Traktat co do zasady nie przewidywał obowiązku opuszczenia zamieszkiwanego przez optanta terytorium. Podobnie sformułowany został art. 32 Traktatu Lozańskiego z 1923 roku, który stanowił: „Osoby, które ukończyły 18 rok życia, zamieszkujące stale na terytorium oddzielonym od Turcji na mocy niniejszego Traktatu oraz różniące się narodowością od większości ludności zamieszkującej na tym terytorium, mają prawo w terminie dwóch lat od wejścia w życie niniejszego Traktatu optować na rzecz obywatelstwa państwa, w którym większość ludności jest tej samej narodowości jak osoba wykonująca prawo opcji, jednak za zgodą tego państwa” [Traktat pokoju zawarty między Mocarstwami Sprzymierzonymi a Turcją dnia 24 lipca 1923 roku w Lozannie, tekst angielski dostępny na <<http://www.lib.byu.edu/~rdh/wwi/1918p/lausanne.html>>].

⁴⁸ Z wyjątkiem oczywiście tych sytuacji, gdy możliwość wyboru obywatelstwa jest uzależniona od zgody państwa, jak w cytowanym powyżej art. 32 Traktatu Lozańskiego z 1923 roku, a także art. 76 Traktatu z Saint Germain-en-Laye, który stanowił: „[p]ersons who acquired rights of citizenship after 1 January 1910, in territory transferred under the present Treaty to the Serb-Croat-Slovene State, or to the Czecho-Slovak State, will not acquire Serb-Croat-Slovene or Czecho-Slovak nationality without a permit from the Serb-Croat-Slovene State or the Czecho-Slovak State respectively” [Art. 76 Traktatu, op.cit.].

terytorium cedowanego. Ponieważ jednak współczesna opcja nie wymaga – dla pozostania przy obywatelstwie państwa poprzednika – emigracji z terytorium, które przechodzi pod jurysdykcję państwa sukcesora, niezbędnym przejawem wykonania prawa opcji stało się złożenie oświadczenia woli w formie przewidzianej przez prawo. Wykonanie prawa opcji musi zostać dokonane w zgodzie z postanowieniami traktatu przewidującego opcję, inaczej będzie ono nieważne. Ponadto oświadczenie woli wykonującego prawo opcji poddane jest ogólnym przepisom państwa następcy dotyczących oświadczeń woli⁴⁹.

Nadal jednak – i to trzeba podkreślić ze szczególną mocą – prawo opcji osobom zainteresowanym może zostać przyznane wyłącznie na podstawie traktatu zawartego między państwami uczestniczącymi w sukcesji, nie można było go domniemywać.

Praktyka państw po II wojnie światowej zdaje się potwierdzać konstrukcję opcji wypracowaną w okresie międzywojennym. W rozwiązaniach przyjmowanych zarówno w traktatach kończących działania wojenne⁵⁰, jak i w późniejszych

⁴⁹ A więc musi być ono dokonane przez osobę posiadającą pełną zdolność do czynności prawnych, oraz wolne od takich wad oświadczeń woli jak błąd, przymus, czy brak świadomości.

⁵⁰ M.in. w Traktacie pokoju z Włochami, podpisanym 10 lutego 1947 roku w Paryżu art. 19 przewidywał: „*Italian citizens who were domiciled on 10 June 1940 in territory transferred by Italy to another State under the present Treaty, and their children born after that date, shall, except as provided in the following paragraph, become citizens with full civil and political rights of the State to which the territory is transferred, in accordance with legislation to that effect to be introduced by that State within three months from the coming into force of the present Treaty. Upon becoming citizens of the State concerned they shall lose their Italian citizenship. The Government of the State to which the territory is transferred shall, by appropriate legislation within three months from the coming into force of the present Treaty, provide that all persons referred to in paragraph 1 over the age of eighteen years (or married persons whether under or over that age) whose customary language is Italian, shall be entitled to opt for Italian citizenship within a period of one year from the coming into force of the present Treaty. Any person so opting shall retain Italian citizenship and shall not be considered to have acquired the citizenship of the State to which the territory is transferred. The option of the husband shall not constitute an option on the part of the wife. Option on the part of the father, or, if the father is not alive, on the part of the mother, shall, however, automatically include all*

regulacjach dotyczących procesu dekolonizacji⁵¹, zauważyć można odejście od popularnego w końcu XIX wieku i początkach XX wieku, lecz skompromitowanego plebiscytu, na rzecz zagwarantowania jednostkom prawa wyboru obywatelstwa wedle ich wolnej woli.

Reasumując, dla współczesnej opcji podstawowe znaczenie ma więc oświadczenie woli osoby uprawnionej o wyborze obywatelstwa – bądź o powrocie do obywatelstwa państwa poprzednika, bądź – w przypadku opcji *sensu largo* – o wyborze obywatelstwa jednego z państw sukcesorów, które to oświadczenie nie jest związane z obowiązkiem opuszczenia dotychczas zamieszkiwanego terytorium podlegającego sukcesji państw.

unmarried children under the age of eighteen years” [Traktat pokoju z Włochami, podpisany 10 lipca 1947 roku w Paryżu, United Nations Treaty Series 1947 vol. 49, tekst dostępny również na: <<http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1948/2.html>>].

⁵¹ Wśród dokumentów dotyczących sukcesji państw w przypadku dekolonizacji, o ile część zawierała postanowienia gwarantujące prawo opcji, wiele z nich takich przepisów nie zawierało. Przykładowo Akt Niepodległości Birmy, po wskazaniu, że osoby wymienione w pierwszym załączniku do tego aktu tracą automatycznie obywatelstwo brytyjskie, postanawiał również, że każda z tych osób, która nawet tuż przed ogłoszeniem niepodległości zamieszkiwała lub tylko przebywała na terytorium Imperium Brytyjskiego poza Birmą, mogła, przez deklarację złożoną w terminie 2 lat po ogłoszeniu niepodległości, wybrać pozostanie przy obywatelstwie brytyjskim. Wolny wybór obywatelstwa był również przewidziany w art. 4 Porozumienia między Indią a Francją o rozstrzygnięciu kwestii przyszłości francuskich posiadłości w Indiach, podpisanego w New Delhi 21 października 1954 roku. Zawarty dwa lata później traktat o cesji francuskich posiadłości w Pondicherry, Karikal, Mahe i Yanam, pomiędzy Indią a Francją, podpisany w New Delhi 28 maja 1956, również zawierał postanowienia dotyczące prawa opcji: „*The persons referred to in the previous article* [French Nationals born in the territory of the Establishments and domiciled therein at the date of the entry into force of the Treaty of Cession] *may, by means of a written declaration drawn up within six months of the entry into force of the Treaty of Cession, choose to retain their nationality. Persons availing themselves of this right shall be deemed never to have acquired Indian nationality.*” [Traktat pomiędzy Republiką Francuską a Republiką Indii ustanawiający cesję francuskich posiadłości w Indiach zawarty w New Delhi dnia 28 maja 1956 roku, tekst angielski traktatu dostępny na <<http://meaindia.nic.in/treatiesagreement/1956/chap133.htm>>]. Omawianą legislację opublikowano w United Nations Legislative Series, *Law Concerning Nationality*, ST/LEG/SER.B/4.

Oczywiście, nic nie stoi na przeszkodzie, żeby państwa uczestniczące w sukcesji państw w drodze porozumienia ustaliły dodatkowe warunki wykonania prawa opcji (łącznie z ewentualnym przywróceniem nakazu emigracji), wydaje się jednak, że wskazane wyżej przesłanki są zasadniczym elementem standardu wypracowanego w dotychczasowej praktyce państw.

Powstaje zatem pytanie, czy przy tak powszechnej praktyce państw, z jaką mamy do czynienia w przypadku prawa opcji, można mówić o wykształceniu się normy prawa zwyczajowego, gwarantującej jednostkom możliwość wypowiedzenia się w sprawie ich obywatelstwa dotkniętego skutkami aktu sukcesji państw.

Przedstawiciele doktryny prawa międzynarodowego długo sprzeciwiali się uznaniu istnienia takiej normy. Jeszcze w latach pięćdziesiątych D.P. O'Connell konstatował, iż:

„Nie jest uzasadnionym twierdzenie, że prawo międzynarodowe nakłada na państwo obowiązek zapewnienia mieszkańcom zajmowanego terytorium możliwości odrzucenia nowego obywatelstwa bądź przez wykonanie prawa opcji, bądź przez opuszczenie terytorium⁵²”.

Przyznawał jednak, że:

„Stało się zwyczajem od 1785 roku zapewnianie takiej opcji, i tylko w bardzo niewielu przypadkach cesji takie prawo jednostkom zostało odmówione⁵³”.

Wątpliwości doktryny nie podzielało orzecznictwo sądów krajowych, które dość wcześnie stanęły na stanowisku, iż

⁵² D.P. O'Connell, *State Succession...*, op.cit., s. 529.

⁵³ Ibidem, ss. 529-530.

w przypadkach cesji terytorialnych mieszkańcy cedowanego terytorium powinni mieć możliwość wyboru obywatelstwa. Jak stwierdził Sąd Najwyższy USA w powoływanym już orzeczeniu *Boyd v. Nebraska ex. rel. Thayer*:

„obywatelstwo mieszkańców terytorium nabytego w drodze cesji staje się obywatelstwem państwa, pod którego władzę mieszkańcy ci przechodzą, z zastrzeżeniem prawa wyboru z ich strony pozostania przy poprzednim obywatelstwie⁵⁴”.

Można zatem przyjąć, że co do jednolitości, długotrwałości i powszechności praktyki nie ma w zasadzie wątpliwości. Pozostaje jednak pytanie, czy można znaleźć dowody na istnienie *opinio iuris*, niezbędnej do powstania normy zwyczajowego prawa międzynarodowego.

Wydaje się, że sama praktyka państw przynosi szereg dowodów na istnienie przekonania w społeczności międzynarodowej, iż poszanowanie woli jednostek dotkniętych aktem sukcesji państw poprzez zagwarantowanie im prawa opcji obywatelstwa jest praktyką wymaganą przez prawo. Dowodów takich upatrywać można zarówno w praktyce organizacji międzynarodowych⁵⁵, jak i w działaniach państw manifestujących się

⁵⁴ Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych z dnia 1 lutego 1892 roku w sprawie *Boyd v. Nebraska ex. rel. Thayer*, (Chief Justice Fuller), op.cit. Por. przypis 67 w rozdziale II.

⁵⁵ Przykładowo, Organizacja Narodów Zjednoczonych, przygotowując plan w 1947 plan podziału Palestyny na dwa państwa – arabskie i żydowskie – przewidywała prawo opcji, które przysługiwać miało wedle połączonych kryteriów etnicznego i domicylu: „*Palestinian citizens residing in Palestine outside the City of Jerusalem, as well as Arabs and Jews who, not holding Palestinian citizenship, reside in Palestine outside the City of Jerusalem shall, upon the recognition of independence, become citizens of the State in which they are resident and enjoy full civil and political rights. Persons over the age of eighteen years may opt, within one year from the date of recognition of independence of the State in which they reside, for citizenship of the other State, providing that*

w aktach jednostronnych przez nie przyjmowanych⁵⁶, jak również w działalności kodyfikacyjnej różnych ciał międzynarodowych⁵⁷.

no Arab residing in the area of the proposed Arab State shall have the right to opt for citizenship in the proposed Jewish State and no Jew residing in the proposed Jewish State shall have the right to opt for citizenship in the proposed Arab State. The exercise of this right of option will be taken to include the wives and children under eighteen years of age of persons so opting. Arabs residing in the area of the proposed Jewish State and Jews residing in the area of the proposed Arab State who have signed a notice of intention to opt for citizenship of the other State shall be eligible to vote in the elections to the Constituent Assembly of that State, but not in the elections to the Constituent Assembly of the State in which they reside.” [Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych nr 181 z 29 listopada 1947 roku, w sprawie planu podziału Palestyny, tekst dostępny na: <[http://daccess-ods.un.org/?access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/181\(II\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://daccess-ods.un.org/?access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/181(II)&Lang=E&Area=RESOLUTION)>].

⁵⁶ W ostatnich przypadkach sukcesji państw we wschodniej i centralnej Europie, w których kwestie obywatelstwa nie były rozstrzygane traktatowo, a jedynie na drodze regulacji krajowych przyjmowanych przez państwa zainteresowane, możliwość wyboru obywatelstwa była zagwarantowana jednocześnie przez ustawodawstwa przynajmniej dwóch państw. M.in., zgodnie z Ustawą o obywatelstwie Republiki Słowackiej każda osoba fizyczna, która dnia 31 grudnia 1992 roku była obywatelem Federalnej Republiki Czechosłowacji, i nie nabyła obywatelstwa słowackiego *ipso facto*, miała prawo do wyboru obywatelstwa słowackiego. Żadne inne wymogi, takie jak stałe zamieszkiwanie na terytorium Słowacji nie były ustanowione dla opcjonalnego nabycia obywatelstwa słowackiego przez obywateli byłej Czechosłowacji [por. art. 3 ust. 1. Ustawy z dnia 19 stycznia 1993 roku, op.cit.].

⁵⁷ Również Rada Europy, przygotowując swą kompleksową regulację kwestii obywatelstwa, odniosła się do problematyki sukcesji państw. W art 18 Europejskiej Konwencji o obywatelstwie wymienione zostały zasady, które - w przekonaniu Rady - państwa uczestniczące w sukcesji państw powinny w każdym przypadku wziąć pod uwagę. Do zasad tych należą: prawo do obywatelstwa, zasada rządów prawa, zasady wynikające z praw człowieka, oraz pewne szczególne okoliczności, takie jak wola osoby zainteresowanej, rzeczywisty i efektywny związek zainteresowanej osoby z państwem, stałe miejsce zamieszkania zainteresowanych osób, oraz ich terytorialne pochodzenie. W komentarzu do Konwencji Rada podkreśliła, że powszechnie przyjętym środkiem służącym uwzględnieniu woli osoby zainteresowanej jest przyznanie jej prawa wyboru obywatelstwa. Por. Komentarz do Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie, op.cit., par. 117.

Rozdział III

Prawo opcji w projekcie Komisji Prawa Międzynarodowego

W porównaniu z plebiscytem, prawo opcji spotyka się z uznaniem, zarówno ze strony zainteresowanych państw, jak i nauki prawa międzynarodowego. Widać to zarówno w praktyce państw, które nie zrezygnowały z zawierania w porozumieniach dotyczących sukcesji państw klauzul opcyjnych, a także wielu opracowaniach naukowych, poświęconych tej kwestii.

Dowodem na ciągłą obecność instytucji opcji w prawie międzynarodowym może być też zaliczenie prawa opcji do podstawowych zasad rządzących sukcesją państw w przygotowanym przez Komisję Prawa Międzynarodowego projekcie konwencji o obywatelstwie osób fizycznych w przypadku sukcesji państw. Prawo opcji zostało uznane przez Komisję za najlepszy instrument realizacji zasady poszanowania woli osób dotkniętych skutkami sukcesji państw. Zasadę tę sformułowała Komisja w ustępie 1 art. 11 projektu:

„Państwa zainteresowane powinny wziąć pod uwagę wolę osób zainteresowanych w każdym wypadku, gdy osoby te spełniają przesłanki nabycia obywatelstwa dwóch lub więcej państw zainteresowanych⁵⁸”.

Wymóg poszanowania woli osoby zainteresowanej pojawia się przede wszystkim wtedy, gdy osoba ta spełnia przesłanki nabycia

⁵⁸ Projekt konwencji o obywatelstwie osób fizycznych w przypadku sukcesji państw z 1997 roku, op. cit., s. 32.

obywatelstwa dwóch lub więcej państw uczestniczących w sukcesji. Zagwarantowanie prawa opcji nie jest jednak bezwzględny obowiązkiem państwa w odniesieniu do tej kategorii osób, co sugeruje określenie „*powinny wziąć pod uwagę*”⁵⁹. W pracach nad projektem Komisja wielokrotnie wskazywała, że szereg traktatów dotyczących kwestii obywatelstwa w związku z sukcesją państw, jak również odpowiednie przepisy prawa krajowego przewidywały prawo opcji lub inną, podobną procedurę umożliwiającą jednostkom zainteresowanym wskazanie swego obywatelstwa przez wybór, bądź między obywatelstwem państwa poprzednika i sukcesora, bądź między obywatelstwami dwóch i więcej państw sukcesorów. Tym samym Komisja potwierdziła istnienie omawianego podziału na opcję *sensu stricte* oraz opcję *sensu largo*. Komisja stanęła na stanowisku, iż prawo opcji w tym kształcie powinno być zagwarantowane nie tylko traktatowo, ale może być również przyznane jednostkom przez państwa w drodze ustawodawstwa krajowego, nawet bez porozumienia z innymi państwami uczestniczącymi w sukcesji.

Ustanawiając zasady przyznawania prawa opcji jednostkom dotkniętym skutkami sukcesji państw Komisja nie przewidywała pod tym względem żadnych restrykcji względem państw. Ograniczyła się tylko do wskazania przypadków, kiedy państwo jest zobowiązane do zapewnienia osobom fizycznym możliwości wyboru. Zobowiązanie takie wynika z ustępu 2 art. 11:

„Każde państwo zainteresowane zapewni prawo wyboru swego obywatelstwa osobom zainteresowanym, które łączy z nim odpowiedni związek (*appropriate connection*),

⁵⁹ Por. w tekście angielskim projektu: “*States concerned shall give consideration to the will of persons concerned whenever those persons are qualified to acquire the nationality of two or more States concerned*” [Ibidem, s. 32].

jeśli w przeciwnym wypadku osoby te stałyby się bezpaństwowcami w wyniku sukcesji państw⁶⁰”.

Sformułowanie to odpowiada ogólnemu zobowiązaniu państw do przeciwdziałania bezpaństwowości i jednocześnie wskazuje, że gwarancja prawa opcji jest jedną z najlepszych technik, jakie służyć mogą temu celowi.

Na gruncie ustępu 2 art. 11 projektu konwencji o obywatelstwie osób fizycznych w przypadku sukcesji państw powstać może wątpliwość, jak należy interpretować pojęcie „odpowiedni związek” – „*appropriate connection*”, oraz w jakiej relacji pozostaje ono do zdefiniowanego w orzeczeniu w sprawie *Nottebohm* pojęcia „prawdziwej więzi” – „*genuine link*”. Wątpliwość tę wyjaśniła sama Komisja Prawa Międzynarodowego w komentarzu do omawianego przepisu stwierdzając, iż:

„Komisja zdecydowała się opisać więź, jaka musi istnieć między osobą zainteresowaną a danym państwem zainteresowanym określeniem „odpowiedni związek” (*appropriate connection*), które powinno być interpretowane szerzej, niż określenie „prawdziwa więź” (*genuine link*). Powodem takiego rozróżnienia terminologicznego jest nadrzędna waga przywiązywana przez Komisję do zapobiegania bezpaństwowości, która w tym przypadku ma pierwszeństwo nad zasadą efektywnego obywatelstwa⁶¹.”

Analizując postanowienia projektu zawarte w części szczególnej, dotyczącej już konkretnych przypadków sukcesji

⁶⁰ Projekt konwencji o obywatelstwie osób fizycznych w przypadku sukcesji państw z 1997 roku, op. cit., ss. 32-33.

⁶¹ Por. komentarz do art. 11 projektu konwencji o obywatelstwie osób fizycznych w przypadku sukcesji państw z 1997 roku, op. cit., s. 34.

państw zauważyć można, że na ów „odpowiedni związek” (*appropriate connection*) składają się takie – dość oczywiste – czynniki, jak stałe zamieszkiwanie, związek z częścią składową państwa poprzednika lub urodzenie na terytorium państwa zainteresowanego. Kryteria te charakteryzują również „prawdziwą więź” (*genuine link*), opisywaną przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości. Komisja jednak – jako czynniki dodatkowe, stosowane w braku kryteriów zaliczanych do „prawdziwej więzi” – wymienia inne kryteria, takie jak bycie zstępnym obywatela państwa zainteresowanego lub przebywanie czasowe na terytorium państwa zainteresowanego. Oznacza to, że pojęcie „odpowiedni związek” jest pojęciem szerszym niż znana dotychczas „prawdziwa więź” i trzeba traktować je jako pojęcie autonomiczne na gruncie projektu.

Decydując się na umieszczenie w katalogu zasad rządzących sukcesją państw w odniesieniu do obywatelstwa osób fizycznych zasady poszanowania woli osób dotkniętych skutkami sukcesji państw, Komisja ustosunkowała się również do samych skutków wykonania prawa opcji przez uprawnioną osobę. Wykonanie przez jednostkę prawa opcji będzie rodziło obowiązek po stronie państwa, za którego obywatelstwem osoba się wypowie, do nadania jej swojego obywatelstwa, co wynika bezpośrednio z ustępu 3 art. 11:

„Jeśli osoby uprawnione do wykonania prawa opcji skorzystały z tego prawa, państwo, którego obywatelstwo wybrały, nada tym osobom swoje obywatelstwo⁶²”.

Zobowiązaniu temu odpowiada obowiązek państwa uczestniczącego w sukcesji, którego obywatelstwo jednostka posiada w chwili wykonania prawa opcji, do pozbawienia jej swego obywatelstwa, zgodnie z ust. 4 art. 11:

⁶² Projekt konwencji o obywatelstwie osób fizycznych w przypadku sukcesji państw z 1997 roku, op. cit., s. 33.

„Jeśli osoby uprawnione do wykonania prawa opcji z tego prawa skorzystają, państwo, z którego obywatelstwa osoby zrezygnowały, pozbawi je swego obywatelstwa, chyba że w ten sposób stałyby się one bezpaństwowcami⁶³”.

Postanowienie to odpowiada w istocie rozwiązaniom przyjmowanym w praktyce państw – w traktatach sukcesyjnych (o ile regulowane były w nich kwestie obywatelstwa) państwa zgadzały się, że nadaniu obywatelstwa jednego z nich – czy to na zasadzie automatycznej zmiany wywołanej sukcesją, czy też na skutek wykonania prawa opcji – będzie towarzyszyło odebranie obywatelstwa drugiego z państw⁶⁴.

Podkreślić należy, że ciążące na państwie wycofującym swoje obywatelstwo zobowiązanie jest jednak zobowiązaniem warunkowym – państwo nie może pozbawić jednostki swojego obywatelstwa, jeśli na skutek takiego wycofania osoba fizyczna stałaby się bezpaństwowcem. Takie postanowienie jeszcze mocnej podkreśla spoczywający na państwach obowiązek zapobiegania bezpaństwowości, który w ten sposób urasta do roli jednej z najważniejszych zasad rządzących obywatelstwem, jakie wykształciło prawo międzynarodowe.

Na przestrzeni wieków prawo opcji było – i jest do dziś – najskuteczniejszym instrumentem poszanowania woli jednostki dotkniętej skutkami sukcesji państw. Na długo przed pojawieniem się zasady samostanowienia narodów, w czasach, gdy międzynarodowe prawa człowieka nie śniły się niczym filozofom⁶⁵

⁶³ Ibidem, s. 33.

⁶⁴ Niekiedy pozbawienie dotychczasowego obywatelstwa było uzależnione od złożenia przez jednostkę oświadczenia woli o zrzeczeniu się tego obywatelstwa. Przykładem może być praktyka Francji w odniesieniu do nowo powstających państw niepodległych w procesie dekolonizacji. Por. szerzej, K. Zemanek, *State succession after decolonization*, Recueil des cours de L'Académie de Droit International 1965 III, vol. 116, s. 218 i n.

⁶⁵ Por. W. Shakespeare, *Hamlet*, akt I, scena 5.

praktyka państw stworzyła mechanizm, który pozwalał jednostce na podjęcie świadomej decyzji o swoim losie. Konsekwencje, jakie wiązały się z taką decyzją zmieniały się wraz z samą konstrukcją opcji – od obowiązku emigracji na terytorium państwa, z którym jednostka czuła się związana, po współczesną decyzję o pozostaniu cudzoziemcem we własnym kraju⁶⁶ – jednak idea wciąż pozostawała niezmienna. Rozwój prawa międzynarodowego dotyczącego kwestii obywatelstwa potwierdził zasady, na jakich opierało się prawo opcji, w szczególności zaś zasadę efektywnego związku jednostki z państwem, sformułowaną bezpośrednio przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *Nottebohm*, a która nie jest niczym innym, jak właśnie kwintesencją prawa opcji – wyboru przez jednostkę państwa, z którym czuje się związana na tyle, by być jego obywatelem.

Co znamienne, praktyka państw, która zakończyła się taką kompromitacją idei plebiscytu, w przypadku prawa opcji pozwoliła na wykształcenie instytucji, która wciąż odgrywa ważną rolę przy rozstrzyganiu problemów przynależności państwowej ludności zamieszkującej terytorium podległe sukcesji państw. Jest to zrozumiałe o tyle, że w przypadku plebiscytu w istocie kartą przetargową nie był los ludności, a chęć zajęcia terytorium, które zamieszkiwała i wszystkie nieprawidłowości, które tak zaciążyły na ogólnej ocenie plebiscytu, były częścią owej walki o terytorium, która w gruncie rzeczy jest całkiem zrozumiałym zjawiskiem. Tego obciążenia w przypadku prawa opcji nie ma – decyzje jednostek, nawet – w skrajnym, choć teoretycznie możliwym przypadku – wszystkich mieszkańców spornego terytorium, nie wpływają w żaden sposób na rozstrzygnięcia obszaru tego dotyczące, a co za tym idzie, państwa nie muszą obawiać się niekorzystnych dla siebie skutków pozostawienia jednostkom wolnej woli. Wydaje się, że

⁶⁶ Rozumianym jak niemieckie *Heimat*, a w języku polskim czasem opisywane pojęciem „mała ojczyzna”, świetnie oddającym poczucie więzi z miejscem urodzenia czy zamieszkania jednostki, z ludnością zamieszkującą dany obszar, z jego lokalną historią i tradycjami.

w tej sytuacji, gdy decyzja państw nie jest uwarunkowana politycznie, a wypływa z przekonania o słuszności uwzględnienia woli jednostki w bardzo szczególnej sytuacji, jaką jest zmiana suwerena na zamieszkałym przez nią terytorium, dotychczasowa praktyka państw pozwala postawić tezę, o nabyciu przez prawo opcji waloru normy prawa zwyczajowego.

ZAKOŃCZENIE

Obywatelstwo osób fizycznych, z uwagi na swoje szczególne znaczenie, zarówno dla państw, jak i dla jednostek – stanowi przedmiot zainteresowania wielu gałęzi prawa, w szczególności prawa międzynarodowego publicznego. Prawo ustalania kręgu swoich obywateli jest bowiem jednym z przymiotów suwerenności, a istnienie obywatelstwa jest bezpośrednio powiązane z istnieniem państwa. Z punktu widzenia jednostki obywatelstwo wyznacza jej status w państwie, przynależność do określonego systemu prawnego, jest najważniejszą determinantą przysługującego jednostce katalogu praw i obowiązków. Obywatelstwo, ze względu na swą szczególną funkcję społeczną i prawną, bywa określane czasem mianem „prawa do posiadania praw” (*right to have rights*).

Rozstrzygnięcie o losach ludności na terytorium podlegającym sukcesji podejmowane jest najczęściej – na co wskazuje praktyka – w drodze porozumienia międzynarodowego między zainteresowanymi państwami, które to porozumienie później zostaje uzupełnione ustawodawstwem krajowym wydawanym przez poszczególne państwa. Rzadziej kwestia ta zostaje pozostawiona do indywidualnego uregulowania przez każde z państw uczestniczących w sukcesji państw. Zasady, na jakich oparte są porozumienia sukcesyjne oczywiście różnią się w zależności od szczególnych uwarunkowań charakterystycznych dla każdego przypadku sukcesji państw, niemniej przeprowadzona analiza przyjętych rozwiązań pozwala stwierdzić, że w przeważającej

większości te zasady składają się w pewien stały schemat, uzależniony od rodzaju sukcesji, z jakim mamy do czynienia.

Schemat ten, wypracowany na przestrzeni lat, znakomicie wpasowuje się we współczesne standardy międzynarodowe, z coraz silniejszą ochroną praw człowieka i poszanowaniem woli jednostki włącznie. A w związku z tym zarówno praktycy, jak i teoretycy prawa międzynarodowego stawiają sobie za cel ustalenie, czy zasady te osiągnęły status zasad międzynarodowego prawa zwyczajowego. Ustalenie, że istnieje norma prawa międzynarodowego regulująca kwestię obywatelstwa ma doniosłe znaczenie praktyczne, pozwoli bowiem na skonstruowanie pewnego standardu międzynarodowego, wzorca, który – w braku partykularnych rozwiązań przyjętych przez zainteresowane państwa – znajdzie zastosowanie w każdym przypadku sukcesji, rozstrzygając o obywatelstwie ludności zamieszkującej podległe sukcesji terytorium.

Wydaje się zatem uzasadnionym twierdzenie, że do zasad, którym można przypisać walor normy powszechnego prawa zwyczajowego należą: zasada nabycia obywatelstwa państwa sukcesora, zasada utraty obywatelstwa państwa poprzednika, zasada unikania bezpaństwowości, oraz zasada poszanowania woli osób uczestniczących w sukcesji państw. Zasady te przewijają się w każdym rozwiązaniu przyjętym w praktyce państw na przestrzeni przynajmniej stu lat, a państwa – wprowadzając odmienne od zasad tych regulacje – starają się bardzo szczegółowo działania takie uzasadnić. Jakiegokolwiek więc byłoby pierwsze uzasadnienie pojawienia się wyżej opisanych reguł i późniejszego odwoływania się do nich w praktyce międzynarodowej (od zwykłej „wygody” państw, po zimne i wyrachowane kalkulacje polityczne), można dowodzić, że motywacja ta uległa zmianie na przestrzeni lat, a co za tym idzie, można w sposób uzasadniony i przekonujący twierdzić, że – w obecnym stanie prawa międzynarodowego – wspomniane zasady stanowią wyraz praktyki przyjętej za prawo.

Sukcesja obywatelstwa osób fizycznych to problem powracający cyklicznie. Pojawia się w obszarze zainteresowań nie tylko doktryny prawa międzynarodowego, ale i praktyków – polityków i mężów stanu – wtedy, gdy na mapie geopolitycznej zachodzą zmiany – rodzą się nowe państwa, dzielą się i zanikają dotychczasowe. Wydarzenia wieku dwudziestego zmusiły prawników do zajęcia się tym problemem na szerszą skalę – efektem są Konwencja wiedeńska z 22 sierpnia 1978 roku o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów, Konwencja Wiedeńska z 8 kwietnia 1983 roku o sukcesji państw w odniesieniu do własności państwowej, archiwów i długów oraz przygotowana, lecz jeszcze nie uchwalona Konwencja o obywatelstwie osób fizycznych w przypadku sukcesji państw. Państwa nieufnie i niechętnie podchodzą do tych regulacji, choć – co próbowano udowodnić – w istocie odpowiadają one dobrze utrwalonej i nadspodziewanie (jak na rzeczywiście ogromną różnorodność uwarunkowań historycznych, geopolitycznych i społecznych towarzyszących każdemu przypadkowi sukcesji) jednolitej praktyce państw.

Kolejne inicjatywy organów międzynarodowych zmierzające do jak najszerszej kodyfikacji zagadnienia problemów obywatelstwa w szczególnym kontekście sukcesji państw – od pierwszych prób związanych z projektem Harvardzkim, przez szeroko zakrojone i trudne do przecenienia prace kodyfikacyjne Komisji Prawa Międzynarodowego, przez aktywność Europejskiej Komisji Weneckiej, aż po zupełnie niedawno przyjętą nową konwencję Rady Europy w sprawie unikania bezpaństwowości w przypadku sukcesji państw z 2006 roku – dowodzą, że jest to wciąż zagadnienie niezmiernie ważne i budzące wielkie emocje w społeczności międzynarodowej państw.

WYKAZ ORZECZEŃ

(w zestawieniu uwzględniono tylko ważniejsze orzeczenia cytowane w pracy)

Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości:

Orzeczenie z 20.11.1950 r. w sprawie *azylu* (Kolumbia vs Peru), ICJ Reports 1950;

Orzeczenie z 6.04.1955 r. w sprawie *Nottebohm* (Liechtenstein vs Gwatemala), ICJ Reports 1955;

Opinia doradcza z 16.10.1975 r. w sprawie *Sabary Zachodniej*, ICJ Reports 1975;

Orzeczenie z 24.02.1982 r. w sprawie *szełfu kontynentalnego* (Tunezja vs Libijska Arabska Dżamahirija), ICJ Reports 1982;

Europejski Trybunał Praw Człowieka

Orzeczenie z 28.11.1996 w sprawie *Loizidou przeciwko Turcji*, (skarga 15318/89);

Orzeczenie z 20.12.2001 w sprawie *Gorzelik i inni przeciwko Polsce* (skarga 44158/98);

Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka

Opinia nr 4 z 19.01.1984 w sprawie *proponowanych poprawek do przepisów o naturalizacji w konstytucji Kostaryki*, Nr OC-4/84, I-ACHR Reports Serie A No. 4 (1984);

Orzeczenie z 8.09.2005 w sprawie *Yean i Bosico przeciwko Dominikanie*, I-ACHR Reports Serie C No. 130 y 156;

Europejski Trybunał Sprawiedliwości

Orzeczenie z 13.06.1991 w sprawie C-50/90 *Sunżest Europe BV and Sunżest Netherlands BV v. Commission*;

Orzeczenie z 7.07.1992 w sprawie C-369/90, *Mario Vicente Micheletti and others v. Delegación del Gobierno en Cantabria*;

Sąd Najwyższy USA

McIlvaine v. Coxe's Lessee, 6 U.S. 280 (1805);

Inglis v. Sailor's Snug Harbour, 28 U.S. 3 Pet. 99 (1830);

Shanks v. Dupont, 28 U.S. (3 Pet.) 242 (1830);

Canter v. American Ins. Co., 28 U.S. 3 Pet. 307 (1830);

Dred Scott v. Sandford, 60 U.S. 393 (1857);

Minor v. Happersett, 88 U.S. 162 (1875);

Boyd v. Nebraska ex rel. Thayer, 143 U.S. 135 (1892);

Inne

Orzeczenie arbitrażowe z 10.07.1924 w sprawie *nabycia obywatelstwa polskiego* (Niemcy vs. Polska), Reports of International Arbitral Awards, vol. I;

Orzeczenie arbitrażowe z 8.06.1932 w sprawie *Salem* (Egipt vs. USA), Reports of International Arbitral Awards, vol. II,

Orzeczenie Włosko-Amerykańskiej Komisji Koncyliacyjnej z 20.09.1958 w sprawie *Flegenheimera* (Włochy vs. USA), Reports of International Arbitral Awards, vol. XIV,

Opinia Komisji Arbitrażowej przy Konferencji Pokojowej w sprawie Jugosławii (tzw. Komisji Badintera) nr 8 z 4.07.1992, *European Journal of International Law* 1993, vol. 4;

Opinia Komisji Arbitrażowej przy Konferencji Pokojowej w sprawie Jugosławii (tzw. Komisji Badintera) nr 13 z 16.07.1993, *International Law Reports* 1994, vol. 96;

Opinia Międzynarodowej Komisji Prawników z 5.09.1920 w sprawie *Wysp Alandzkich*, *Journal officiel de la Société des Nations*, October 1920, Special Supplement nr 3

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH

(w zestawieniu uwzględniono tylko ważniejsze orzeczenia cytowane w pracy)

Traktaty

Louisiana Purchase Treaty (France/USA), 30.04.1803;

Florida Purchase Treaty (Adams-Onís Treaty, Spain/USA),
Washington, 22.02.1819;

Traktat o niepodległości Grecji, Konstantynopol, 3.03. 1830;

Traktat między USA a Meksykiem o pokoju, przyjaźni, granicach i
rozstrzygnięciu sporów, Guadalupe-Hidalgo, 2.02.1848;

Traktat dotyczący cesji posiadłości rosyjskich w Północnej Ameryce
(Rosja/USA), 30.02.1867;

Traktat pokoju między Cesarstwem Niemieckim a Francją,
Frankfurt, 10.05.1871;

Konwencja Haska o pokojowym załatwianiu zatargów
międzynarodowych, 18.10.1907, Dz. U. z 1930 roku, nr 9, poz. 64;

Traktat pokojowy między Aliantami a Niemcami, Wersal,
28.06.1919;

Traktat między Aliantami a Austrią, Saint Germain-en-Laye,
10.09.1919;

Traktat między Aliantami a Rumunią, Paryż, 9.12.1919;

Traktat między Grecją a Turcją, Lozanna, 30.01.1923;

Traktat pokoju między Mocarstwami Sprzymierzonymi a Turcją, Lozanna, 24.07.1923;

Konwencja w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie, Haga, 12.04.1930;

Konwencja o prawach i obowiązkach państw, Montevideo, 26.12.1933;

Konwencja o obywatelstwie kobiet, Montevideo, 26.12.1933;

Karta Narodów Zjednoczonych, San Francisco, 26.06.1945, Dz.U. z 1947 roku, nr 23 poz. 90, załącznik;

Traktat pokoju z Włochami, Paryż, 10.07.1947, United Nations Treaty Series 1947 vol. 49;

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Rzym, 4.11.1950, Dz. U. z 1993 roku, nr 61 poz. 284;

Konwencja dotycząca statusu bezpaństwowców, Nowy Jork, 28.09.1954, United Nations Treaty Series, vol. 360;

Traktat ustanawiający cesję francuskich posiadłości w Indiach (Francja/Indie), New Delhi, 28.05.1956;

Konwencja o obywatelstwie kobiet zamężnych, Nowy Jork, 20.02.1957, Dz.U. z 1959 r. Nr 56 poz. 334;

Konwencja o ograniczaniu przypadków bezpaństwowości, Nowy Jork, 30.08.1961, United Nations Treaty Series, vol. 989;

Europejska Konwencja o unikaniu przypadków wielokrotnego obywatelstwa i służbie wojskowej w przypadku wielokrotnego obywatelstwa, Strasburg, 6.05.1963, European Treaty Series No 043;

Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, Nowy Jork, 7.03.1966, Dz. U. z 1969 roku, nr 25 poz. 187;

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Nowy Jork, 16.12.1966, Dz. U. z 1977 roku, nr 38, poz. 167, załącznik;

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Nowy Jork, 16.12.1966, Dz. U. z 1977 roku, nr 38 poz. 169, załącznik;

Konwencja o prawie traktatów, Wiedeń, 22.05.1969, Dz.U. z 1990 r., nr 74 poz. 469, załącznik;

Amerykańska Konwencja Praw Człowieka, San José, 22.11.1969, O.A.S. Treaty Series No 36;

Konwencja o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów, Wiedeń, 22.08.1978;

Konwencja o Prawach Dziecka, Nowy Jork, 20.11.1989, Dz. U. z 1991 roku, nr 120, poz. 526;

Europejska Konwencja o Obywatelstwie, Strasburg, 6.11.1997, European Treaty Series No 166;

Konwencja Rady Europy o unikaniu bezpaństwowości w odniesieniu do sukcesji państw, Strasburg, 19.05.2006, European Treaty Series No 200;

Ustawodawstwo krajowe

Deklaracja Niepodległości USA, 4.07.1776;

Konstytucja USA, 17.09.1787;

United State Code, Title 22, Chapter 48, Section § 3303;

Ustawa z 28.04.1946 o obywatelstwie Państwa Polskiego osób narodowości polskiej zamieszkających na obszarze Ziemi Odzyskanych, Dz. U z 1946, nr 15 poz.106

Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec, 23.05.1949;

Bangladesh Citizenship (Temporary Provisions) Order nr 149, 15.12.1972;

Konstytucja Kiribati, 12.07.1979;

Konstytucja Iranu, 24.10.1979;
Ustawa o obywatelstwie Republiki Białoruskiej, 18.10.1991;
Ustawa o obywatelstwie Republiki Kazachstanu, 20.12.1991;
Eritrean Nationality Proclamation No. 21/1992, 6.04.1992;
Ustawa o obywatelstwie Republiki Uzbekistanu, 2.07.1992;
Ustawa o obywatelstwie Turkmenistanu, 30.09.1992;
Ustawa o obywatelstwie Słowacji, 13.01.1993;
Ustawa o obywatelstwie Republiki Czeskiej, 15.02.1993;
Ustawa o obywatelstwie Republiki Łotewskiej, 22.06.1994;
Ustawa konstytucyjna nr 104 o obywatelstwie Tadżykistanu, 4.11.1995;
Ustawa o obywatelstwie Republiki Mołdowy, 10.08.2000;
Ustawa o obywatelstwie Ukrainy, 18.01.2001;
Konstytucja Dominikany, 25.07.2002;
Ustawa o obywatelstwie Słowenii, 18.12.2002;

Inne

Constitutio Antoniniana de civitate, 211-212 r.n.e.;
Złota Bulla cesarza Karola IV, Norymberga, 10.01.1356;
Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela, 26.08.1789;
Code of Private International Law (*The Bustamante Code*), American Journal of International Law, Special Supplement Number, vol. 23 (1929);
Resolution Concerning the Recognition of New States and Governments Institut de Droit International, American Journal of International Law, Special Supplement Issue 1936

American Declaration of the Rights and Duties of Man, Bogotá, 2.05.1948;

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nr 181 o przyszłym rządzie Palestyny, 29.11.1947;

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, rezolucja Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych nr 214A (III), 10.12.1948;

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nr 2625(XXV), 24.10.1970;

Komentarz do Konwencji o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów, *Yearbook of International Law Commission*, 1974, vol. II (część I) A/9610/Rev.1;

Resolution on Problems Arising from a Succession of Codification Conventions on a Particular Subject, Institut de Droit International, Session of Lisbonne 1995,

Explanatory report to European Convention on Nationality, E.T.S. No 166,

Projekt konwencji o obywatelstwie osób fizycznych przygotowany przez Komisję Prawa Międzynarodowego, G.A. Official Records, Fifty-Fourth Session, Supplement No 9. (A/54/10)

Raport Komisji Prawa Międzynarodowego z jej 49 posiedzenia w 1997 roku, *Yearbook of International Law Commission* 1997, vol. 2

BIBLIOGRAFIA

- Akehurst M. *Custom as a Source of International Law*, British Year Book of International Law 1975
- Akehurst M. *Equity and General Principles of Law*, International and Comparative Law Quarterly 1976
- Aleinkoff T.A., Klusmeyer D. (red.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Washington 2001
- Anderson B., *Imagined Communities*, Londyn 1991
- Antonowicz L., *Rozpad ZSRR ze stanowiska prawa międzynarodowego*, Państwo i Prawo 1992/9
- Arystoteles, *Polityka, Księga III, Rozdział I*, opr. L. Piotrowicz, Warszawa 2004
- Aust A., *Handbook of International Law*, Cambridge 2005
- Bajda P., *Obywatelstwo w Europie Środkowej i Wschodniej. Materiały z konferencji „Prawo do posiadania obywatelstwa w Europie Środkowo-Wschodniej (Jabłonna, 15-17 grudnia 1995)*, Warszawa 1996
- Banaś M., Krzywonos A., *Prawo do obywatelstwa*, w: B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002
- Banaszak B., *Obywatelstwo*, w: Urszula Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia Prawa*, C.H.Beck, Warszawa 2004
- Barber N. W., *Citizenship, nationalism and European Union*, European Law review 2002

- Baszkiewicz J., *Historia Francji*, Wrocław 1999
- Beemelmans H., *State Succession in International Law: Remarks on Recent Theory and State Praxis*, Boston University of International Law 1997
- Benedek W., *Nationality Decrees in Tunis and Morocco (Advisory Opinion)*, w: R. Bernhard (ed) *Encyclopedia of Public International Law* Vol. 3, Amsterdam 1997
- Berezowski C., *Komisja międzysojusznicza rządu i plebiscytu Górnego Śląska i jej działalność w świetle prawa publicznego*, Warszawa 1925
- Bernhard R. (ed), *Encyclopedia of Public International Law* Vol 3, Amsterdam 1997
- Bierzanek R., Symonides J. – *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1997
- Blackman J.L., *State successions and statelessness: the emerging right to an effective nationality under international law*, Michigan Journal of International Law 1998
- Blackstone W., *Commentaries on the Laws of England*, Oxford 1765
- Blagoyévitch V., *Le principe des nationalités et son application dans les traités de paix de Versailles et de Saint-Germain*, Paryż 1922
- Bodin J., *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*, Warszawa 1958
- Bojarski W., *Prawo rzymskie*, Toruń 1999
- Bokor-Szego H., *Naissance et disparition des Etats dans le droit international contemporain*, Acta Juridica Academia et Scientarium Hungaricae, 1983, Vol 25 (3-4)
- Boric T., *State Succession and Issues of Citizenship in the Former Yugoslav Republics*, Science and Technique of Democracy No, 21 Citizenship and State Succession Vilnius 16-17 may, 1997, Proceedings of European Commission for Democracy through Law Council of Europe Publishing 1998

- Bosniak L., *Citizenship Denationalized*, Indiana Journal of Global Legal Studies Vol. 7 (2000)
- Bosniak L., *Denationalizing Citizenship*, w: Aleinkoff T.A., Klusmeyer D. (red.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Washington 2001
- Broderick M., *Associated Statehood – A New Form of Decolonisation*, International and Comparative Law Quarterly, Vol. 17 (April 1968)
- Brownlie I., *Principles of Public International Law* (5th ed.), Oxford 1998
- Brownlie I., *The Relations of Nationality in Public International Law*, British Yearbook of International Law 1963
- Budge I., McKay D. (ed.), *Developing Democracy*. London 1994
- Burdeau G., *Le droit de sécession en question: l'exemple du Québec*, International Law Forum 1999, nr 3
- Castren E.J.S., *Aspects recents de la succession d'etats*, Recueil des Cours: Collected Courses of the Hague Academy of International Law (1951)
- Cholewinski R., *Family Reunification and Conditions Placed on Family Members Dismantling a Fundamental Human Right*, European Journal of Migration and Law 2002.
- Ciesielski S. (red.), *Przemieszczenie ludności polskiej z Kresów Wschodnich do Polski 1944-1947*, Warszawa 1999
- Clarke D.M., *Nationalism, The Irish Constitution and Multicultural Citizenship*, Northern Ireland Legal Quarterly 2000
- Clarke P.B., *Citizenship*, Londyn 1994
- Closa C., *Citizenship of the Union and Nationality of Member States*, Common Market Law Review 1995
- Copieters B., Sakwa R. (ed.), *Contextualizing Secession Normative Studies in a Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2003

-
- Cotran E., *Some legal aspects of the formation of the United Arab Republic and the United Arab States*, The International and Comparative Law Quarterly, 1959
- Craven M.C., *The Problem of State Succession and the Identity of States under International Law*, European Journal of International Law, 1998, vol. 9
- Crawford J., *State Practice and International Law in Relation to Succession*, British Yearbook of International Law 1998, vol. 69
- Crawford J., *The Creation of States in International Law*, Oxford 1979
- Cybichowski Z. (red.), *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. 2, Warszawa 1928
- Czapliński W., *Equity and Equitable Principles in the Law of State Succession*, Mrak Mojmir (red.), *Succession of States*, The Hague 1999
- Czapliński W., *La continuité, l'identité et la succession d'Etats, evaluation de cas recents*, Revue belge de droit international, 1993, vol 2
- Czapliński W., *Międzynarodowe aspekty obywatelstwa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 1984, z.3.
- Czapliński W., *Obywatelstwo w procesie normalizacji stosunków RFN-PRL i RFN-NRD*, Poznań 1990
- Czapliński W., *Sukcesja państw w sprawach innych niż traktaty*, Sprawy Międzynarodowe 1983 nr 4
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, C.H. Beck, Warszawa 2004
- Czapliński W., *Zmiany terytorialne w Europie Środkowej i Wschodniej i ich skutki międzynarodowoprawne (1990-1992)*, Warszawa 1998;
- Dahrenhof R., *Nowoczesny konflikt społeczny. Esej o polityce wolności*, Warszawa 1993

De La Pradelle G., *Des Changements Territoriaux et les Effets sur les Questions de Nationalite*, Austrian Journal of Public International Law 1995

De La Pradelle G., *The effects of New Nationality Rules on the Status of Individuals*, w: B. Stern (ed.), *Dissolution, Continuation and Succession in Eastern Europe*, Kluwer Law International 1998

De LaPradelle A., Niboyet J.P., *Répertoire de Droit International*, Paris, 1931, vol. IX

Dell'Olio F., *The Europeization of Citizenship. Between the Ideology of Nationality, Immigration and European Identity*, Ashgate 2005

Denquin J.M., *Référendum et plébiscite: essai de théorie générale*, Paris 1976

Detter Delupis I., *International Law and the Independent State*, New York 1974

Dobson L., *Citizenship, Political Authority and Constitutionalism in the European Union: A normative Theoretical Approach*, Edinburgh 2001

Donner R., *The Regulation of Nationality in International Law* /2nd Edition/ New York 1994

Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcie, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004

Dynia E., *Obywatelstwo w świetle prawa międzynarodowego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Vol. XLVII, Lublin 2000

Dzunov T., *Succession of States in Respecr of Citizenship: the Case of the Former SFRY*, w: Mrak Mojmir (red.), *Succession of States*, The Haque 1999

Economides C.P., *Les Effets de la Succession d' Etats sur la Nationalite des Personnes Physiques*, Revue Generale de Droit International Public 1999

- Eder K., Giesen B., (ed.), *European Citizenship Between National Legacies and Postnational Projects*, , Oxford 2001
- Ehrlich L. – *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1958
- Emanuelli C., *State Succession, then and now, with special reference to the Louisiana Purchase*, Louisiana Law Review, Summer 2003
- Evans, A.C., *Nationality Law and the Free Movement of Persons in the EEC, with special reference to the British Nationality Act 1981*, Yearbook of European Law 1982
- Fahrmeir A., *Citizens and Aliens. Foreigners and the Law In Britain and the German States, 1789-1870*, New York 2000
- Fiedler W., *Das Kontinuitätsproblem im Völkerrecht: Zum funktionalen Zusammenhang zwischen Völkerrecht, Staatsrecht und Politik*, München 1978
- Fortescue J., *De laudibus legum Angliae*, edited and translated by S.B.Chrimes, Cambridge 1942
- Franck T.M. - *Fairness in International Law and Institutions*, New York 1995.
- Franck T.M., *Clan and Superclan: Loyalty, Identity and Community in Law and Practice*, American Journal of International Law 1996, Vol 90
- Friedmann W., *The Uses of General Principles in the Development of International Law*, American Journal of International Law Vol. 57, (1963)
- Frowein J.A., *The Reunification of Germany*, American Journal of International Law 1992
- Galicki Z., *Czy prawo do obywatelstwa należy do katalogu praw człowieka*, w: P. Bajda, *Obywatelstwo w Europie Środkowej i Wschodniej. Materiały z konferencji „Prawo do posiadania obywatelstwa w Europie Środkowo-Wschodniej (Jabłonna, 15-17 grudnia 1995)*, Warszawa 1996

Galicki Z., *Does the Right to a Nationality Belong to the Catalogue of Human Rights?*, w: F.J.A. van der Velden (ed.), *Aan de grenzen van het Nederlanderschap: een bundel opstellen over Nederlands en Europees nationaliteitsrecht, op 15 mei 1998 aangeboden aan F.Th. Zilverentant bij gelegenheid van zijn afscheid als wetgevingsjurist bij het Ministerie van Justitie*, Haga 1998

Galicki Z., *Europejska Konwencja o Obywatelstwie a obywatelstwo europejskie*, Biuletyn Ośrodka Informacji Rady Europy, nr 4-5 z 2000 roku

Gelberg L., *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967

Gentile A., *De iure belli libri tres, 1612*, za: G. Pareira, *La succession d'états en matiere de traites*, Paryż 1969

Gilas J. – *Norma prawa międzynarodowego*, w: *Polska i świat. Studia nad prawem międzynarodowym* pod red. H. Olszewskiego, Poznań 1978

Gilson E., *Tomizm. Wprowadzenie do filozofii św. Tomasza z Akwinu*, Warszawa 1998

Góralczyk W. – *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1999

Gosewinkel D., *Citizenship, Subjecthood, Nationality. Concepts of Belonging In the Age of Modern Nation States*, w: K. Eder, B. Giesen ed. *European Citizenship Between national Legacies and Postnational Projects*, , Oxford 2001

Greenwood C., *Nationality and the Limits of the Free Movement of Persons in Community Law*, Yearbook of European Law 1987

Gronowska B., Jasudowicz, T. Balcerzak M., Lubiszewski M., Mizerski R., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005

Groot G-R, *The European Convention on Nationality: a Step Towards a Ius Commune in the Field of Nationality Law*, Maastricht Journal of European and Comparative Law 2002

- Groot G-R, *Towards a European Nationality Law*, Maastricht 2003
- Grossman A., *Nationality and the Unrecognized State*, International and Comparative Law Quarterly 2001
- Grotius H., *Meletius, Sive De IIS Quae Inter Christianos Conveniunt Epistola*, Leiden 1997
- Grotius H., *Trzy księgi o prawie wojny i pokoju*, Warszawa 1957
- Guyomar G., *La succession d'états et le respect de la volonté des populations*, Revue Générale de Droit International Public, Vol. LXVII (1963)
- Habermas J., *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, Warszawa 1993
- Habermas J., *Obywatelstwo we współczesnej Europie*, wykład wygłoszony na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, 18 kwietnia 2005 r
- Hailbronner K., *Legal Aspects of the Unification of the Two German States*, European Journal of International Law 1991
- Hall S., *The European Convention on Nationality and the right to have rights*, European Law Review vol 24 1999
- Halleck H.W., *International Law, or, Rules regulating the intercourse of states in peace and war*, Nowy Jork 1861
- Handelsman M., *Rozwój narodowości nowoczesnej*, Warszawa 1927
- Hart B., *Political Debated on Dual Nationality in the Netherlands (1990 - 2003)*, Institut fur Migrationforschung und Interkulturelle Studien, Beitrage 24/2004
- Hauser H., *Le principe des nationalités : ses origines historiques*, Paryż 1916
- Hobbes T., *De Cive, II - Dominion* (1651)
- Horn F., *Conception and Principles of Citizenship in Modern Western Democracies*, Science and Tachique of Democracy, no 21 1998;

Institut National de la Statistique et des Études Économiques, *Les Transferts internationaux de populations*, Études et Documents, Serie B-2, 1946

Iogna-Prat M., *Nationality and statelessness issues in the newly independent states*, w: V. Gowlland-Debbas (ed.), *The problem of refugees in the light of contemporary international law issues*, Haga 1996

Jaczynowska M., Musiał, D. Stępień M., *Historia Starożytna*, Warszawa 2001

Jagielski J., *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998

Jagielski J., *Status obywatela i cudzoziemca w orzecznictwie*, Warszawa 2001

Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002

Jasudowicz T., *Konstrukcja normatywna międzynarodowo chronionych praw człowieka*, w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005

Jasudowicz T., *Los obywatelstwa polskiego na ziemi wileńskiej*, UW Centrum Badań Radzieckich, Studia i Materiały 1991, z. 10

Jelin E., Hershberg E. (ed.), *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship and Society in Latin America*, Westview Press, 1996

Johnson C.N., *Hong Kong After 1997: An Experimental Government Practicing Capitalism Within a Socialist Sovereign*, New York Law School Journal of International and Comparative Law, Vol. 10 (1989)

Johnson-Conover P., *The Nature of Citizenship in the United States and Great Britain*, Journal of Politics, August 1991.

Johnston-Conover P., Searing D.D., *Democracy, Citizenship and Study of Political Socialization* w: Budge I., McKay D. (ed.), *Developing Democracy*. London 1994

Jones E.L., *The European Miracle. Environments, Economies and Geopolitics In the History of Europe and Asia*, Cambridge 1996

Jones J.M., *The Nottebohm Case*, International and Comparative Law Quarterly 1956

Karamanian S.L., *Legal Aspects of the Sino-British Draft Agreement on the Future of Hong Kong*, Texas International Law Journal, Vol. 20 (1985)

Kasku-Jackson J., *Can Quebec Succeed a Secession?*, New England International and Comparative Law Annual 1998

Keechang K., *Aliens In Medieval Law: The Origins of Modern Citizenship. Cambridge Studies in English Legal History*, Cambridge University Press 2000

Kietliński M., Śleszyński W. (red.), *Repatriacje i migracje ludności pogranicza w XX wieku. Stan badań oraz źródła do dziejów pogranicza polsko-litewsko-białoruskiego*, Białystok 2004

Klaffkowski A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1964

Ko Kwan Sik, *Nationality in (Public) International Law*, Netherlands International Law Review, 1982, Vol 29 nr 1

Kodź S., *Zasada narodowości w prawie międzynarodowym*, Wilno 1932

Koessler M., *Subject, Citizen, National and Permanent Allegiance*, Yale Law Journal 1946

Kolańczyk K., *Prawo rzymskie*, Warszawa 1997

Kunz J.L., *Critical Remarks in Lauterpacht's Recognition in International Law*, American Journal of International Law 1950

Kunz J.L., *Die Völkerrechtliche Option*, Wrocław 1925

Kunz J.L., *L'Option de Nationalité*, Recueil des Cours de L'Académie de Droit International 1931

Kunz J.L., *Nationality and Option Clauses in the Italian Peace Treaty of 1947*, The American Journal of International Law 1947

-
- Lang W., *Prawa Podmiotowe i Prawa Człowieka*, w: Księga Jubileuszowa Prof. Tadeusza Jasudowicza, Toruń 2004
- Lauterpacht H., *Recognition in International Law*, Cambridge 1947
- Leigh G.I.F., *Nationality and Diplomatic Protection*, International and Comparative Law Quarterly 1971
- Locke J., *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992
- Lopez M., *Sucesion de Estados y Cambio de Nacionalidad las Transformaciones Territoriales en Europa en los Anos Noventa*, Anuario de Derecho International vol. XVIII/2002,
- Maas W., *Grotius on Citizenship and Political Community*, Grotiana (New Series) 1999/2000
- Machiavelli N., *Książę oraz Rozważania nad pierwszą dekadą Tytusa Liviusza*, Warszawa 1993
- Magoska M., *Obywatel w procesie zmian*, Kraków 2001
- Makombo Angele N., *Civil Conflict In the Great Lakes Region: The Issue of Nationality of the Banyarwanda in the Democratic Republic of the Congo*, African Yearbook of International Law, Vol. 5 (1997)
- Marek K., *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Genewa 1950
- McDougal M.S., Lasswell H.D., Chen L., *Nationality and Human Rights" The Protection of the Individual in External Arenas*, Yale Journal of International Law, 1973-1974.
- McWhinney E., *New International Law and International Law-making: New Thinking on Recognition and State Succession*, Chinese Yearbook of International Law, Vol. 16, (1997-1998)
- McWhinney E., *Self-determination of peoples and plural-ethnic states: secession and state succession and the alternative, federal option*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 2002, vol. 294

- Meessen K.M., *Die Option der Staatsangehörigkeit*, Berlin 1966
- Mendelson M., Mullerson R., *3rd Interim Report of the Committee: the Formation of Customary (General) International Law*, ILA Report of the 67th Conference (Helsinki) London 1996
- Mendelson M., Mullerson R., *4th Interim Report of the Committee: the Objective Element in Customary International Law*, ILA Report of the 68th Conference (Taipei) London 1998
- Merrills J.G., *One Nationality or Two? The Strange Cas of Oppenheimer v. Cattermole*, International and Comparative Law Quarterly 1974
- Michaels Ralf, *Globalizing Savigny? The State in Savigny's Private International Law and the Challenge of Europeization and Globalization*, Duke Law School Faculty Scholarship Papers 2005, Paper 15.
- Mielnik B., *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław 2000,
- Mik C., *Zbiorowe prawa człowieka*, Toruń 1992
- Mikulka V. (Special Rapporteur), *Third Report On Nationality In Relation To The Succession Of States*, Forty-ninth session of International Law Commission, Geneva, 12 May-18 July 1997, A/CN.4/480/Add.1
- Mikulka V., *First report on state succession and its impact on the nationality of natural and legal persons* (Special Rapporteur), *Yearbook of the International Law Commission*, 1995, vol. 2, doc. A/CN.4/467
- Mikulka V., *Fourth report on nationality in relation to the succession of States*, International Law Commission 1998;
- Mikulka V., *The Impact of International Rules on Nationality*, w: B. Stern (ed.), *Dissolution, Continuation and Succession in Eastern Europe*, Kluwer Law International 1998
- Mill J.S., *Considerations on Representative Government* (1861)
- Miller D., *On Nationality*, Oxford 1995
- Miller D., *Citizenship and National Identity*, Cambridge 2002

- Montesquieu Ch.L., *O duchu praw*, t. I, Warszawa 1957
- Moore J.B., *A Digest of International Law*, Washington 1906, Vol.3
- Moore J.B., *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party*, Washington 1898, Vol. III
- Mrak Mojmir (red.), *Succession of States*, The Haque 1999
- Mullerson, *Law and politics in the recognition of new states*, International Law: rights and politics, 1994
- Munck T., *Europa XVII wieku. 1598-1700. Państwo, konflikty porządek społeczny*, Warszawa 1998
- Murphy S., *Democratic Legitimacy and the Recognition of States and Governments*, International and Comparative Law Quarterly 1999, vol. 48
- Neukirch C., *Transnistria and Moldova: Cold Peace at the Dniestr*, Helsinki Monitor Quarterly on Security and Cooperation in Europe, 2001
- Nussbaum A., *A Concise History of the Law of Nations*, Nowy Jork 1950
- Nygh P. E., *Problems of Nationality and Expatriation before English and Australian Courts*, International and Comparative Law Quarterly vol 12, Jan. 1963
- O'Connell D. P., *Recent Problems of State Succession in Relation to New States*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye 1970
- O'Connell D.P., *State Succession in Municipal Law and International Law*, Vol. 1 (*Internal Relations*), Cambridge 1967
- O'Connell D.P., *The Law of State Succession*, Cambridge 1965
- O'Keeffe D., *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, United Kingdom Association for European Law, University Association for Contemporary European Studies, 1994

- Olszewski H., Zmierzak M. – *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994
- Onuma Y., *Nationality and Territorial Change. In Search of the State of the Law*, The Yale Journal of World Public Order, 1981
- Oppenheim's International Law* (8th - H. Lauterpacht ed., 9th - Jennings and Watts ed.). Longman 1955, 1996
- Osiatyński W., *Rzeczpospolita Obywateli*, Warszawa 2004
- Osmańczyk E.J., *Encyklopedia spraw międzynarodowych i ONZ*, Warszawa 1974
- Panhuis H.F., *The Role of Nationality in International Law*, Leiden 1959
- Pareira G., *La succession d'états en matiere de traites*, Paryż 1969
- Pazdan M., *Prawo międzynarodowe prywatne*, Warszawa 2003
- Philip C., Blumann C. (red.), *La citoyenneté européenne*, Montreal 2000
- Pieńkos J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Zakamycze 2005
- Plender R., *The Right to a Nationality as Reflected in International Human Rights Law and Sovereignty of States in Nationality Matters*, Austrian Journal of Public International Law 1995
- Pliakos A., *La protection des droits du citoyen de l'Union Européenne*, w: Philip C., Blumann C. (red.), *La citoyenneté européenne*, Montreal 2000
- Radwański Z., *Prawo cywilne, część ogólna*, Warszawa 1997
- Rakic V., *State Succession and Citizenship: the Example of Former Yugoslavia*, Croatian Critical Law Review 1998
- Randelzhofer A., *Nationality*, w: R. Bernhard (ed) *Encyclopedia of Public International Law* Vol 3, Amsterdam 1997
- Redslob R., *Histoire des grands principes du droit des gens depuis l'antiquité jusqu'a la veille de la grande guerre*, Paryż 1923

- Ress G., *The Legal Status of Hong Kong after 1997*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1986
- Rosenstock R., *The Forty-Ninth Session of the International law Commission – nationality of Natural Persons in Relation to the Succession of States*, American Journal of International Law, Vol. 92 (1998)
- Rosenstock R., *The Forty-Seventh Session of the International law Commission - Nationality*, American Journal of International Law, Vol. 90 (1996)
- Rotocki Z., *Opcja i plebiscyt a samostanowienie ludności w tradycyjnym prawie międzynarodowym*, Studia Prawnicze PAN, 1972 nr 34
- Rousseau J.J., *Umowa społeczna oraz Uwagi o rządzie polskim*, Warszawa 1966
- Rozwadowski W., *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Poznań 1992
- Rzepliński A. (red.), *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1993
- Scelle G., *Manuel du droit international public*, Paris 1948
- Schachter O., *State Succession: The Once and Future Law*, Virginia Journal of International Law, Vol. 33 (1993)
- Schaerer R., *The European Convention on Nationality*, German Yearbook of International Law, vol. 40, 1997
- Scharer R., *International Law and Nationality, in Particular in the Context of State Succession*, Science and Technique of Democracy No, 21, *Citizenship and State succession* Vilnius 16-17 may, 1997, proceedings of European Commission for Democracy through Law Council of Europe Publishing 1998
- Schätzel W., *Staatsangehörigkeit*, w: *Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*, 1953, vol. II

Schricke Ch., *Taking Reichs Seriously: German Unification and the Law of State Succession*, Harvard Law Review 1990

Schwarzenberger G., *A Manual of International Law*, 5th ed., 1967

Shade H., *The Draft European Convention on Nationality*, Austrian Journal of Public International Law 1995

Shapira, M. Tabory, *New Political Entities in Public and Private International Law with Special Reference to the Palestinian Entity*, Kluwer 1999

Shaw M.N. – *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2001

Shaw M.N., *State Succession Revisited*, Finnish Yearbook of International Law, Vol. 5 (1994)

Shills E., *Nation, Nationality, Nationalism and Civil Society*, Indianapolis 1997

Shoyele O., *Acquired Rights, State Succession and the African States: Perspectives in International Law*, Sri Lanka Journal of International Law 1998

Sibert M., *Traité de droit international public : le droit de la paix*, Paryż 1951

Simma B. (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2nd edition, 2002,

Simon P.F., *La clause d'amnistie dans les traités de paix*, Revue Générale de Droit International Public, 1919

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2002

Skubiszewski K., *Aspekt prawny zagadnień polsko-niemieckich w Traktacie Wersalskim*, w: J. Pajewski (red.) *Problem polsko-niemiecki w Traktacie Wersalskim*, Poznań 1963

Smęder B., *Mędzy religio a superstitio: miejsce magii w kulturze starożytnego Rzymu*, Kraków 2005

-
- Smith T., *De Republica Anglorum*, w: Z. Boras, M. Serwański, *Historia powszechna XVI wieku. Teksty źródłowe*, Poznań 1978
- Soriano M.V., Garcimartin Alferez F.J., *Estado de origen vs. Estado de destino*, Barcelona 2004
- Spiro P.J., *Dual Nationality and Meaning of Citizenship*, Emory Law Journal 1997
- Stanič A., *Financial Aspects of State Succession: The Case of Yugoslavia*, European Journal of International Law, Vol. 12 (2001)
- Stawecki T., Winczorek P. – *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1996.
- Stern B., *Dissolution, Continuation and Succession in Eastern Europe*, Kluwer 1998
- Sternberg M.R., *Immigration and Nationality Law*, International Lawyer 2004
- Stratton L., *The Right to Have Rights: Gender Discrimination in Nationality Laws*, Minnesota Law Review 1993, Vol. 77.
- Św. Tomasz z Akwinu, *O władzy*, w: Św. Tomasz z Akwinu, *Dzieła wybrane*, Poznań 1984
- Sylwestrzak A., *Filozofia suwerenności i sprawiedliwości Bodinusa*, Studia Prawnoustrojowe, 2002
- Sylwestrzak A., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1995
- Szczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1995
- Szucs L.D., Luebking S.H. (ed.), *The Source: A Guidebook of American Genealogy*, Salt Lake City 1996
- Tamas G. M., *Political Exclusion In An Age Of Globalization*, East European Constitutional Review, Summer 2000

- Tang Lay Lee, *Stateless Persons and the 1989 Comprehensive Plan of Action part I – Chinese Nationality and the Republic of China (Taiwan)*, International Journal of Refugee Law, Vol. 7 (1995)
- Toner H., *Judicial Interpretation of European Union Citizenship – Transformation or Consolidation?* Maastricht Journal of European and Comparative Law 2000
- Torres-Cazorla M. I., *La sucesión de estados y sus efectos sobre la nacionalidad de las personas físicas*, Malaga 2001
- Trzciński K., *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Toruń 2006
- Tukidydes, *Wojna Peloponeska*, księga II
- Ulloa A., *Derecho Internacional Público*, Madryt 1957
- Vagts D.F., *State Succession: The Codifiers' View*, Virginia Journal of International Law Vol. 33 (1993)
- Van der Velden F.J.A. (ed.), *Aan de grenzen van het Nederlandschap: een bundel opstellen over Nederlands en Europees nationaliteitsrecht, op 15 mei 1998 aangeboden aan F.Th. Zilverentant bij gelegenheid van zijn afscheid als wetgevingsjurist bij het Ministerie van Justitie*, Haga 1998
- Van Ert G., *Nationality, State Succession and the Right of Option: The Case of Quebec*, The Canadian Yearbook of International Law 1998
- Várdy S.B., Hunt Tooley T. (ed.), *Ethnic cleansing in twentieth-century Europe*, New York 2003
- Vattel E., *Prawo narodów* (tl. B. Winiarski), Warszawa 1958
- Verdross A., *The Plea of Domestic Jurisdiction before an International Tribunal and a Political Organ of the United Nations*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1968
- Vine C., *ILA Report of the 69th Conference*, London 2000
- Wallace-Bruce N.L., *Claims to Statehood in International Law*, New York 1994

- Wambaugh S., *La pratique des plébiscites*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1927-III
- Ward I., *Citizens and Legislators of the World*, Northern Ireland Legal Quarterly 2000
- Weiss P., *Nationality and Statelessness in International Law*, London 1979
- White R.M., *Hong Kong: Nationality, Immigration and the Agreement with China*, International and Comparative Law Quarterly, Vol. 36 (July 1997).
- White R.M., *Hong Kong: Nationality, Immigration and the Agreement with China*, International and Comparative Law Quarterly, Vol. 36 (July 1997).
- Wilkinson H.A., *American Doctrine of State Succession*, Baltimore 1934
- Williams P., Harris J., *State Succession to Debts and Assets: The Modern Law and Policy*, Harvard International Law Journal, Vol. 42 (2001)
- Wilson R.R., Clute R.E., *Commonwealth Citizenship and Common Status*, American Journal of International Law, Vol. 57 (1963)
- Wilson R.R., *Reservation Clauses in Treaties of Obligatory Arbitration*, American Journal of International Law 1929
- Wójtowicz A., *Model władzy państwowej Marsyliusza z Padwy*, Katowice 1977
- Wołodkiewicz W., *Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*, Warszawa 1986
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996
- Wyrozumska A., *Teorie sukcesji państw w stosunku do traktatów a koncepcja sukcesji w Konwencji Wiedeńskiej z 22 sierpnia 1978r.*, Acta Universitatis Lodzensis, Folia Iuridica 1982 r. nr 7

Wyrzykowski M., *Obywatel i biurokracja*, w: A. Rzepliński (red.), *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1993

Zagar M., *Nationality, citizenship and protection of ethnic minorities: the case of the republic of Slovenia*, w: Stein B., *Dissolution, Continuation and Succession in Eastern Europe*, Kluwer 1998

Zdanowicz M., *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001

Zemanek K., *State succession after decolonization*, Recueil des Cours de L'Académie de Droit International 1965 III, vol. 116

Zieliński T., *Rzeczpospolita rzymska*, Katowice 1989

Zilbershats Y., *The Human Right to Citizenship*, New York 2002

Zimmermann A., *The Nationality of the inhabitants of the Palestinian Autonomous Territories*, w: A. Shapiro, M. Tabory (ed.), *New Political Entities in Public and Private International Law*, The Hague-Boston-London 1999

ISBN 978-83-937983-0-8



9 788393 798308